

# **La poursuite pénale au niveau fédéral**

**Analyse de situation et  
recommandations**

**Comité de projet „Analyse de situation ProjEff“  
Le 31 août 2006**

Afin d'en faciliter la lecture, le masculin a été retenu dans tout le présent rapport.  
Il va sans dire que les désignations retenues valent également pour les femmes.

## Table des matières

<b>1. L'ESSENTIEL EN QUELQUES MOTS .....</b>	<b>5</b>
1.1 Mandat et technique de travail.....	5
1.2 Situation actuelle.....	5
1.3 Analyse et appréciation de la situation actuelle .....	6
1.4 Définition de ce qui devrait être.....	7
1.5 Recommandations .....	8
<b>2. MANDAT .....</b>	<b>9</b>
2.1 Situation initiale.....	9
2.2 Mandat, organisation de projet et mode de travail .....	9
2.3 Membres de l'organisation de projet .....	11
<b>3. ANALYSE DE SITUATION .....</b>	<b>12</b>
3.1 Loi .....	12
3.2 Structures et organisation .....	13
3.3 Conduite des procédures .....	16
3.4 Personnel et finances .....	18
<b>4. EVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>20</b>
4.1 Attentes .....	20
4.2 Environnement .....	20
4.3 Fondements juridiques.....	21
4.4 Influence de facteurs internes et externes .....	23
4.5 Exaucement des attentes .....	25
4.6 Qualité et efficacité de la conduite des procédures .....	26
4.7 Points de référence issus de diverses procédures .....	27
4.7.1 Efforts consentis dans la conduite de procédures .....	27
4.7.2 Coopération internationale et nationale.....	28
4.7.3 Phases de procédure .....	28
4.7.4 Durée des procédures.....	30
4.8 Rapport intermédiaire de surveillance de la Cour des plaintes .....	30
4.9 Entrevues avec des collaborateurs.....	31
4.10 Résumé de l'évaluation .....	32

<b>5.</b>	<b>DÉFINITION DE L'ÉTAT SOUHAITÉ .....</b>	<b>37</b>
5.1	Caractéristiques et conclusions de l'analyse de l'état actuel .....	37
5.2	Suggestions d'objectifs pour la poursuite pénale au niveau fédéral .....	37
5.3	Mise en œuvre des suggestions d'objectifs .....	39
5.4	<b>Procédure et conduite de la procédure.....</b>	<b>41</b>
5.4.1	Domaines de procédure .....	41
5.4.2	Stratégie.....	42
5.4.3	Suppression de doublons .....	42
5.5	<b>Structures et organisation.....</b>	<b>43</b>
5.5.1	Organisation de la conduite des procédures: la procédure envisagée en tant que projet <i>piloté</i> .....	43
5.5.2	Organisation dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique .....	45
5.5.3	Antennes.....	46
5.6	<b>Variantes possibles pour la mise en œuvre .....</b>	<b>47</b>
5.6.1	Bref descriptif des variantes .....	47
5.6.2	Appréciation .....	49
5.7	Finances et personnel.....	51
<b>6.</b>	<b>RESUME DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>54</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>56</b>
<b>8.</b>	<b>ANNEXE (STATISTIQUE).....</b>	<b>57</b>
8.1	Procédures .....	57
8.2	Personnel .....	58
8.3	Finances .....	59

# 1. L'essentiel en quelques mots

## 1.1 Mandat et technique de travail

En février 2006, le chef du Département de justice et police a institué une **organisation de projet qu'il a chargée d'élaborer une analyse de la situation** et des propositions concrètes pour la suite qu'il allait falloir donner au domaine ProjEff, à partir de 2007 à l'échéance du temps d'arrêt. Le responsable du projet était Walter Eberle, Secrétaire général du Département de justice et police. L'organisation du projet comprenait un comité (avec des membres externes et internes) dont la présidence était assurée par le Conseiller d'Etat Hanspeter Uster (Zoug), et trois groupes de travail.

Le **Comité de projet** a tenu 11 réunions. En outre, il s'est acquitté de travaux ou les a coordonnés lors de rencontres bilatérales ou par correspondance. Deux experts externes et un membre externe du Comité de projet se sont vu confier le soin de vérifier concrètement un certain nombre de procédures. De plus, des membres externes du Comité de projet ont eu des entretiens avec des collaborateurs des partenaires ProjEff.

Une fois que les documents requis pour effectuer l'état des lieux ont été obtenus, ce sont les membres externes du Comité de projet qui ont procédé à ces travaux. **Ils ont adopté, à l'unanimité, le présent rapport le 31 août 2006.**

## 1.2 Situation actuelle

En décembre 1999, les Chambres fédérales ont adopté le **Projet d'efficacité** (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale). De ce fait, de nouvelles compétences ont été attribuées à la Confédération. Le plan de mise en œuvre (Rapport conceptuel de l'an 2000) partait du principe que toutes les procédures devaient pouvoir être traitées et que les effectifs du personnel devaient suivre l'accroissement du nombre des procédures.

D'après lui, les autorités de poursuite pénale de la Confédération<sup>1</sup> auraient dû recevoir 804 postes au total d'ici 2005. Le **Programme d'allégement budgétaire 03 (temps d'arrêt jusqu'à fin 2006)** a mis fin à ce développement. Ainsi, seuls 577 postes avaient été créés à fin 2005, 227 de moins que ce prévoyait le rapport

---

<sup>1</sup> Ministère public de la Confédération, Office fédéral de la police (Police judiciaire fédérale), Office des juges d'instruction fédéraux.

conceptuel de l'an 2000. Le Programme d'abandon de tâches 2006 - 2008 a introduit des suppressions ou des réaffectations de postes.

Le 30 juin 2006, 333 procédures d'enquête ou d'entraide judiciaire étaient en suspens au Ministère public de la Confédération (MPC). 60 instructions préparatoires étaient pendantes auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI). Le Ministère public de la Confédération a transmis 19 actes d'accusation entre la mise en œuvre de ProjEff (2002) et le 30 juin 2006.

Selon les indications du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale (PJF), la charge de travail était telle, qu'en 2005, 11 procédures n'ont pu être ouvertes ou traitées. 8 procédures ont dû être conduites sans le soutien de la Police judiciaire fédérale et 7 autres n'ont pas pu être débrouillées par la dite Police judiciaire fédérale de manière à ce que l'on puisse statuer sur leur ouverture.

### 1.3 Analyse et appréciation de la situation actuelle

L'analyse de situation montre qu'un travail substantiel de développement a été fourni et que **la poursuite pénale fonctionne, au niveau fédéral, dans le domaine des nouvelles compétences**. La création de liens au niveau international a déjà atteint un bon niveau ; de même, la coopération avec les cantons évolue bien. L'examen concret de quelques procédures par des experts externes n'a pas révélé d'indices de dysfonctionnements structurels ou techniques, ni d'inefficacité manifeste. Toutefois, il existe un potentiel d'optimisation ; de même, il faut intervenir, à plus d'un titre, de manière à ce que „les gens qu'il faut fassent ce qu'il faut“ et que l'effet voulu soit atteint.

Le Comité de projet voit dans **l'instruction pénale à deux niveaux** (instruction/-instruction préparatoire) imposée par la procédure pénale fédérale actuelle l'obstacle le plus grand à un traitement efficace des procédures. L'on pourrait accélérer considérablement la procédure pénale s'il n'y avait pas ce double changement de mains du dossier qui impose aux intéressés de lire des douzaines, voire des centaines de classeurs fédéraux.

Le **faible nombre des accusations** est en partie dû à cette procédure à deux niveaux (goulet d'étranglement à l'Office des juges d'instruction fédéraux), aux efforts consacrés au développement des diverses unités organisationnelles et au temps d'arrêt. En outre, des processus pesants, peu rationnels, une forte hiérarchisation avec plusieurs niveaux de conduite, une lourde charge administra-

tive et une utilisation encore insuffisante des synergies entre les partenaires ProjEff expliquent cette productivité encore insatisfaisante.

#### 1.4 Définition de ce qui devrait être

Le Comité de projet „Analyse de situation ProjEff“ estime que l'on ne doit rien changer à la **primauté de la poursuite pénale par la justice et la police cantonales**, conforme à la Constitution. Afin de circonscrire les tâches de chacun et de définir clairement les zones où elles entrent en contact, il propose un catalogue de compétences que l'on pourrait réaliser, pour l'essentiel, sans modifier la loi. La poursuite pénale fédérale devrait se concentrer sur les grands cas complexes et renoncer, par exemple, à traiter des affaires de stupéfiants d'importance moyenne. Les cantons peuvent et doivent s'en charger. En revanche, la poursuite pénale fédérale doit faire de la criminalité économique un nouveau pôle prioritaire, bien qu'elle n'ait là qu'une compétence facultative, en traitant les „dix plus grandes affaires qui soient“.

**Il faut renoncer à une révision de la loi, du moins dans un premier temps.** Certes, elle résoudrait certains problèmes, mais elle en créerait sans doute d'autres (notions juridiques imprécises).

**Il faut conduire les procédures pénales comme des projets *pilotés*** ; elles doivent satisfaire à une stratégie générale qu'il convient de déterminer. La conduite des procédures doit être le fait des procureurs. L'on préparera ainsi le terrain pour la mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale suisse, lequel renforce les fonctions de conduite du parquet.

**Le nombre des procédures conduites dépend de l'importance des moyens financiers à disposition.** De l'avis du Comité de projet, il faut réaliser la conversion esquissée ci-dessus avec les moyens financiers actuels, sans procéder à d'autres réductions. A cet égard, il part de l'idée que les déficits existant dans les domaines de l'instruction et de la révision pourront être compensés par des mesures d'optimisation et par des synergies. Il faudra attendre un certain temps pour dire si les hausses et les baisses de charges entraînées par le catalogue de compétences proposé s'annuleront mutuellement, comme on estime aujourd'hui que ce sera le cas. Cependant, il faudra prendre les mesures adéquates pour qu'en fin de compte, les fluctuations de charges s'équilibrent.

## 1.5 Recommandations

Le Comité de projet recommande :

- **d'abroger le plus tôt possible l'instruction préparatoire** par une modification anticipée de la procédure pénale fédérale et d'affecter au domaine de l'instruction les ressources libérées par l'abrogation de l'Office des juges d'instruction fédéraux,
- **de concentrer les forces** des autorités de poursuite pénale de la Confédération sur les affaires complexes et onéreuses dans les domaines que prévoit la loi, étant entendu que la répression de la criminalité économique deviendrait un nouveau pôle prioritaire.
- **de conduire les procédures pénales comme des projets *pilotés*** et de les subordonner à une stratégie générale ; la direction du Ministère public de la Confédération et celle de l'Office fédéral de la police doivent sélectionner, d'un commun accord, les procédures à traiter et leur attribuer les ressources nécessaires, et
- **d'adapter la structure et l'organisation** en vue de réaliser la refonte proposée et le potentiel d'optimisation existant.

## 2. Mandat

### 2.1 Situation initiale

**En décembre 1999, les Chambres fédérales ont approuvé le Projet d'efficacité** (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale). A cette occasion, de nouvelles compétences ont été attribuées à la Confédération dans la lutte contre la grande criminalité intercantonale et internationale<sup>2</sup>. Le projet a été mis en vigueur au 1er janvier 2002.

**Un laps de temps de huit à dix ans avait été prévu pour développer ces structures** dans les travaux de planification<sup>3</sup> et dans le plan de mise en œuvre du Département fédéral de justice et police (Rapport conceptuel de l'an 2000). Dans le cadre du Programme d'allégement budgétaire 03, le Parlement a toutefois décidé, après trois ans seulement, de marquer un temps d'arrêt au niveau des finances, temps d'arrêt qui devait perdurer jusqu'à fin 2006. Le Programme d'abandon de tâches 2006 – 2008 a apporté des consignes d'épargne supplémentaires.

### 2.2 Mandat, organisation de projet et mode de travail

En février 2006, le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué une **organisation de projet qu'il a chargée d'élaborer une analyse de situation** et des propositions concrètes pour la suite à donner au domaine ProjEff, à partir de 2007, à l'échéance du temps d'arrêt. Le responsable du projet était Walter Eberle, Secrétaire général du Département de justice et police (DFJP). L'organisation du projet comprenait un comité et trois groupes de travail. Pendant que les groupes de travail procédaient à un état des lieux sous les trois angles „Structures et organisation“, „Conduite de la procédure“ et „Personnel et finances“, le Comité de projet a fait porter l'essentiel de ses travaux sur la rédaction d'une analyse de situation récapitulative, sur l'évaluation des résultats et, enfin, sur la formulation de conclusions et de recommandations.

**Le Comité de projet a tenu 11 réunions.** En outre, il s'est acquitté de travaux ou les a coordonnés lors de rencontres bilatérales ou par correspondance. Les collaborateurs désignés pour ce faire auprès des partenaires ProjEff ont fourni les documents et les chiffres requis. En outre, le Comité de projet a donné mandat à deux experts externes et à membre externe du Comité de projet de vérifier concrètement les processus et les résultats de 10 procédures ainsi que de procéder

---

<sup>2</sup> Crime organisé, blanchiment d'argent, financement du terrorisme (à partir du 1.10.2003), corruption, génocide, criminalité économique.

<sup>3</sup> Ernst & Young, Berne, 25.9.2000: étude d'économie d'entreprise sur la réorganisation de la juridiction fédérale de première instance en matière administrative et pénale.

à un bref examen de la pratique suivie par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF) en matière d'autorisation. De plus, les membres externes du Comité de projet ont entendu 10 collaborateurs des partenaires ProjEff et ils ont eu un entretien avec l'ancien responsable du projet ProjEff.

Le 10 juillet 2006, le responsable du projet a décidé, à la requête du Comité, de **confier les autres travaux aux membres externes du Comité de projet**. Il y avait deux raisons à cela ; d'une part, l'analyse de la situation était terminée et, d'autre part, les circonstances avaient changé depuis que le mandat avait été donné, d'autres analyses ayant été lancées parallèlement. Les membres internes du Comité de projet avaient divers rôles dans ces analyses, au nombre de quatre au total ; ils étaient impliqués directement ou indirectement dans les recherches effectuées sur l'autorité les employant, voir les avaient eux-mêmes ordonnées (Tribunal pénal fédéral; rapport intermédiaire de surveillance de la Cour des plaintes sur la question du faible nombre de mises en accusation). De même, les travaux des groupes de travail étaient terminés car les mandats qu'ils avaient reçus avaient été menés à terme.

Le président du Comité de projet a rencontré, à deux reprises, Monsieur Rolf Lüthi, avocat, afin de déterminer les limites entre son mandat (enquête administrative sur l'activité du Ministère public de la Confédération) et celui du Comité de projet. Le Comité de projet ne s'est donc pas particulièrement penché sur des questions de conduite concrète car ce point était au cœur de l'enquête administrative.

Il n'y a pas eu de contact avec Messieurs Bernard Bertossa et Andreas J. Keller, juges pénaux fédéraux, pour ce qui est de l'examen extraordinaire qui leur a été confié, à savoir déterminer s'il existait des indices d'un engagement systématique de méthodes d'enquête illicites (examen du cas „Ramos“).

Enfin, le présent rapport a été élaboré par les membres externes du Comité de projet (Hanspeter Uster, présidence, Andreas Brunner, Jean-Marc Schwenter, Robert Steiner) **qui l'ont approuvé, à l'unanimité, le 31 août 2006.**

En raison de la formulation large du mandat, de sa complexité et des autres conditions qui lui sont imposées, le présent rapport ne saurait être un examen exhaustif ; il constitue une analyse de situation qui dégage les tendances essentielles et qui énonce les constatations majeures qui ont été faites. Afin de garder la distance requise, le Comité de projet ne s'est pas penché sur tous les points de détail qui sont ressortis des documents fort volumineux mis à sa disposition.

## 2.3 Membres de l'organisation de projet

Faisaient partie de l'organisation de projet :

### Responsable du projet

- **Eberle** Walter, Secrétaire général, Département fédéral de justice et police

### Comité de projet

- **Uster** Hanspeter (présidence), Conseiller d'Etat, Zoug
- **Brunner** Andreas, Procureur général, Zurich
- **Roschacher** Valentin, Procureur général de la Confédération, Berne (jusqu'au 10.07.2006)
- **Schwenter** Jean-Marc, ancien Procureur général, avocat-conseil, Epalinges
- **Staub** Alex, Président du Tribunal pénal fédéral, Bellinzzone (jusqu'au 10.07.2006)
- **Steiner** Robert, Chef Police judiciaire, Police cantonale valaisanne, Sion
- **Veiz** Jean-Luc, Directeur, Office fédéral de la police, Berne (jusqu'au 10.07.2006)

### Groupe de travail „Structures/Organisation“ (jusqu'au 10.07.2006)

- **Fels** Michel-André (présidence), Procureur général suppléant de la Confédération, Berne
- **Aebi** Christian, Premier juge d'instruction, Zoug
- **Blöchliger** Kurt, Chef Police judiciaire fédérale, Berne
- **Perler** Michael, Chef Police de sûreté, Police cantonale, Fribourg (jusqu'au 30.06.2006)
- **Zinglé** Jürg, Premier juge d'instruction fédéral, Berne

### Groupe de travail „Conduite de la procédure en quantité /en qualité“ (jusqu'au 10.07.2006)

- **Nicati** Claude (présidence), Procureur général suppléant de la Confédération, Berne
- **Duvillard** André, Commandant de la Police cantonale neuchâteloise, Neuchâtel
- **Flury** Hans Rudolf, Officier d'enquête, Police judiciaire fédérale, Berne
- **Hansjakob** Thomas, Premier procureur suppléant, St-Gall
- **Hochstrasser** Emanuel, Président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, Bellinzzone
- **Perraudin** Paul, Juge d'instruction fédéral, Genève

### Groupe de travail „Personnel/Finances“ (jusqu'au 10.07.2006)

- **Winkler** Christoph (présidence), Procureur fédéral, Zurich
- **Becker** Roland, Chef d'état-major Police judiciaire fédérale, Berne
- **Wick** Daniel, Controller, Parquet du Procureur général, Zurich

### Bureau de projet

- **Wetter** Hans-Peter, bureau de projet ProjEff, Berne
- **Flückiger** Veronika, bureau de projet ProjEff, Berne (jusqu'au 31.07.2006)

### 3. Analyse de situation

#### 3.1 Loi

La Constitution fédérale et la loi accordent aux cantons la compétence de poursuivre les infractions qui ne sont pas soumises expressément, du fait d'une prescription légale, à la juridiction fédérale<sup>4</sup>. **La compétence de la Confédération résulte des art. 340 et 340<sup>bis</sup> du Code pénal (CP) et de plusieurs lois fédérales**, telle la loi sur le matériel de guerre, lesquelles instituent la juridiction fédérale pour le domaine qu'elles réglementent. L'art. 340 CP énumère les délits qui, pour la plupart, ont toujours relevé de la juridiction fédérale, tels le service de renseignement prohibé, les délits commis au moyen d'explosifs, les infractions commises contre des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international ou les infractions à leurs devoirs de fonction dont des employés fédéraux se sont rendus coupables.

Contrairement à ce qui est des compétences fédérales classiques, c'est l'art. 340<sup>bis</sup> CP qui fonde **la nouvelle juridiction fédérale** que le projet d'efficacité (ProjEff) a introduite **au 1er janvier 2002**. L'art. 340<sup>bis</sup> CP subordonne à la juridiction fédérale obligatoire le blanchiment d'argent, la corruption et les crimes qui sont le fait d'une organisation criminelle pour autant que la commission de ces infractions ne se soit pas limitée à un pays ou à un canton. L'article en question subordonne également la criminalité économique transfrontière à la juridiction fédérale subsidiaire et facultative. En outre, les autorités de poursuite pénale de la Confédération sont responsables, pour les délits susmentionnés, de l'exécution de l'entraide judiciaire au bénéfice de procédures pénales étrangères, selon l'art. 17 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)<sup>5</sup>. De plus, les autorités de poursuite pénale de la Confédération conduisent des enquêtes aux fins de la lutte contre des organisations terroristes en raison de leur compétence en matière de criminalité organisée (art. 260<sup>ter</sup> CP) et de financement du terrorisme (art. 260<sup>quinquies</sup> CP).

**Le droit de procédure applicable** figure dans la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>6</sup>, dans la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral<sup>7</sup> et dans la loi sur l'entraide pénale internationale. Selon les art. 14 ss. et 100 ss. PPF, le Ministère public de la Confédération (MPC), indépendant du point de vue judiciaire, dirige les recherches de la police. A la conclusion de celles-ci, l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) conduit l'instruction préparatoire dans l'hypothèse où la procédure n'a pas été

---

<sup>4</sup> Art. 123 de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101], Art. 343 du Code pénal [CP; RS 311.0].

<sup>5</sup> EIMP; RS 351.1.

<sup>6</sup> PPF; RS 312.0.

<sup>7</sup> LTPF; RS 173.71.

classée. La procédure revient au MPC à la clôture de l'instruction préparatoire. Le MPC a le choix entre classer la procédure ou transmettre l'acte d'accusation au Tribunal pénal fédéral (TPF) à Bellinzone. Le MPC est habilité à faire recours contre les arrêts du TPF en présentant un pourvoi en nullité au Tribunal fédéral. La Police judiciaire fédérale (PJF), division principale de l'Office fédéral de la police (fedpol), s'acquitte des tâches de police, en collaboration régulière avec les polices cantonales, au cours de l'enquête ou de l'instruction préparatoire.

Le MPC est soumis à la **surveillance judiciaire** du TPF ; dans le domaine de la protection de l'Etat, il l'est à celle de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DélCdG), dans celui de l'entraide judiciaire à celle de l'Office fédéral de la justice (OFJ) en tant qu'autorité intervenant en amont du Tribunal pénal fédéral. Du point de vue administratif, le MPC est intégré au DFJP. L'OJI est soumis à la surveillance judiciaire et administrative du TPF, lequel est, à son tour, subordonné à la haute surveillance des Chambres fédérales. fedpol (y compris la PJF) est intégré au DFJP du point de vue fonctionnel et administratif.

### 3.2 Structures et organisation

Les procédures pénales portant sur des infractions relevant des compétences classiques de la Confédération (art. 340 CP) ou de ses nouvelles compétences (art. 340<sup>bis</sup> CP) sont conduites soit par des institutions nouvellement créées (TPF, PJF), soit par des autorités déjà existantes qui ont été renforcées (MPC, OJI).

**Le MPC est l'autorité d'instruction et d'accusation de la Confédération.** Il s'acquitte de tâches relevant de l'exécution de l'entraide judiciaire et de tâches d'ordre administratif. Sa participation aux travaux législatifs consacrés au droit pénal et au code de procédure pénale, de même qu'au règlement d'interventions parlementaires, figurent parmi ces dernières. Le Procureur général de la Confédération peut compter sur le soutien de deux suppléants ainsi que sur celui des autres membres de la Direction et de 26 procureurs fédéraux. Sur 106 postes au total, 21 (dont 3 postes de procureurs) sont affectés aux tâches traditionnelles du MPC (compétences classiques) et 85 (dont 23 postes de procureurs) aux tâches relevant de ProjEff (nouvelles compétences).

**Le MPC est subdivisé en quatre ressorts:** les compétences fédérales classiques et l'entraide judiciaire internationale, les nouvelles compétences fédérales, le Centre de compétence des experts économiques et les Services. Cette dernière unité comprend les services d'état-major et de chancellerie, de même que le service juridique. Le ressort opératif est réparti en 22 équipes (appelées également teams ou bureaux) généralement constituées d'un procureur, de son suppléant ou de son

assistant et d'un greffier. Le ressort des nouvelles compétences est réparti entre quatre sites (à Berne et dans les antennes de Lausanne, Lugano et Zurich).

**Le Procureur général de la Confédération a réglementé les détails de l'organisation dans un recueil de directives.** Ces dernières comportent des principes régissant la planification d'enquêtes de grande envergure („La procédure pénale envisagée en tant que projet“) et les rapports rédigés sur les affaires. Viennent s'y ajouter, entre autre, les instructions écrites données dans le cadre de communications de la Direction et les ordres concernant l'agencement particulier de certaines affaires. La conférence des procureurs, qui a lieu trimestriellement, et les inspections annuelles auxquelles procèdent le Procureur général ou les chefs de ressort sont d'autres instruments. Une conférence-vidéo hebdomadaire sert à l'information réciproque des procureurs, par exemple sur les décisions prises sur recours ou sur les arrêts des tribunaux.

**Division principale de l'Office fédéral de la police (fedpol), la PJF est la police judiciaire et l'office central de police criminelle de la Confédération.** Elle conduit des enquêtes et des recherches préliminaires importantes sous la direction du MPC, s'acquitte de mandats complémentaires de l'OJI et participe à l'exécution de demandes d'entraide judiciaire internationale à la requête des deux autorités judiciaires. Selon les exigences de la procédure, la PJF apporte son concours aux recherches directes (Enquêtes) en procédant à l'observation de personnes, en conduisant des personnes de confiance et des agents infiltrés ou en effectuant une analyse criminelle opérationnelle (soutien de l'enquête). La PJF conduit les offices centraux de la Confédération (Interpol, Europol, Schengen) pour l'ensemble de fedpol. Les ressources spéciales en matière de sécurité ou de police technique et scientifique sont obtenues auprès des cantons ou des villes.

**La direction de la PJF a à sa disposition un état-major et 12 divisions spécialisées dans les enquêtes ou dans leur soutien.** L'état-major comporte, entre autre, les domaines du droit et de la formation et le secrétariat de la PJF. L'accès du MPC aux domaines des enquêtes et les requêtes de la PJF au MPC passent par cinq officiers d'enquêtes qui assument également le controlling et qui portent la responsabilité technique. La PJF gère, en outre, plusieurs offices centraux suisses, tels l'unité chargée de la „Criminalité organisée et criminalité économique“ et „l'Office central de lutte contre les stupéfiants“. Au total, la PJF a 10 officiers de liaison dans différents pays, qui apportent leur soutien à l'entraide judiciaire avec la Suisse. La PJF dispose au total de 438 postes, dont 360 au titre de ProjEff<sup>8</sup>. Outre

---

<sup>8</sup> Les postes autres que les postes ProjEff sont consacrés, entre autre, aux tâches de coordination, à la centrale d'engagement (Interpol, Europol), aux attachés de police et aux CCPD (Centres de coopération policière et douanière franco- et italiano-suisse).

son siège de Berne, elle entretient, comme le MPC, des antennes à Lausanne, à Lugano et à Zürich.

La PJF dispose **d'un recueil systématique d'ordres de service** constamment accru sur son site Intranet. A ce moyen d'instruction viennent s'ajouter, entre autre, les rapports de conduite tenus régulièrement aux divers niveaux, les rapports opératifs qui la réunit régulièrement avec le MPC, l'établissement des priorités dans le traitement des cas et les séances consacrées à diverses procédures. Les informations relatives aux procédures traitées par la PJF figurent dans un système de contrôle opérationnel des affaires.

**92 postes ProjEff sont affectés, à fedpol, en dehors de la division principale que constitue la PJF** ; ils se répartissent comme suit: Direction et Etat-major (14), Ressources (32, Finances, Personnel, Logistique, etc.), Service d'analyse et de prévention (19, dont 10 pour assurer le fonctionnement du Centre d'auditions commun MPC/PJF/OJI) ainsi que Services (9, dont 2 au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, MROS).

**L'OJI procède à l'instruction préparatoire à la requête du MPC.** L'instruction préparatoire a pour but d'établir l'état de fait en collectant les moyens de preuve de façon à ce que le MPC soit en mesure de décider s'il présente l'acte l'accusation ou s'il suspend la procédure. Il s'agit d'une procédure contradictoire à laquelle les prévenus et le MPC sont parties. Les juges d'instruction fédéraux peuvent être appelés à officier en tant que juges de l'arrestation en sus des juges cantonaux de l'arrestation. Le MPC renonce régulièrement à cette prérogative pour ne pas donner l'impression d'être prévenu et, également, par souci d'efficacité (gain de temps).

Si une demande d'entraide judiciaire internationale concerne une instruction préparatoire en cours, l'OJI statue sur l'exécution de l'entraide judiciaire. Contrairement au Procureur général de la Confédération et au chef de la PJF, **le chef de l'OJI ne peut donner d'instructions matérielles à ses collaborateurs.** Ils travaillent avec un secrétaire, avec le concours ponctuel d'un expert financier interne. L'OJI a son siège, compétent également pour le Tessin, à Berne et une antenne à Genève. Un juge d'instruction, qui relève toutefois du siège de Berne, a été détaché à Zurich. L'OJI disposait, au 31 décembre 2005, de 26 postes, dont 8 de juges d'instruction. Au 1er juin 2006, il en avait 28, dont 10 de juges d'instruction.

**Le TPF, dont le siège est à Bellinzone et qui est entré en fonctions en avril 2004,** dispose de 31 postes, dont 11 de juges (870 % de poste), auxquels sont venus s'ajouter quatre postes (entraide judiciaire) au 1er décembre 2006 pour atteindre 15 postes (1'230 % de poste). Le TFP déchargera, à l'avenir, le Tribunal

fédéral de Lausanne car il sera l'instance de recours dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Le TPF est constitué **d'une Cour des affaires pénales et d'une Cour des plaintes**. La Cour des affaires pénales statue, en première instance, sur les affaires pénales que la loi subordonne à la juridiction fédérale. La Cour des plaintes a pris la relève de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral abrogée en avril 2004. Ainsi, elle statue sur les plaintes déposées contre le Procureur général, les procureurs fédéraux ou un juge d'instruction ; elle se prononce sur les mesures de contrainte que constituent la prolongation de la détention ou la surveillance téléphonique et sur les conflits entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons entre eux pour des questions de for. La Cour des plaintes assume également la surveillance judiciaire du MPC et de l'OJI (rapports trimestriels, inspections annuelles). Les inspections sont la base des rapports de surveillance.

Pour ce qui est de **l'informatique**, le MPC et l'OJI utilisent le système TED „Juris“, la PJF le système „Geko BKP“. Le système „VerSys“ supra-offices et supra-procédures est en cours de réalisation ; il devrait intégrer les différents systèmes et être à la disposition de tous les partenaires ProjEff à partir de 2008.

### 3.3 Conduite des procédures

**Pour que le MPC puisse ouvrir une procédure de police judiciaire**, il faut qu'il existe une présomption suffisante. Celle-ci découle des recherches de la police, des annonces MROS, des dénonciations de tiers (personnes physiques ou morales, personnes lésées, victimes) ou de services officiels. L'ouverture d'une enquête de police judiciaire peut être rendue nécessaire par une délégation de poursuite pénale de cantons ou de l'étranger ou par des constatations faites dans des procédures en cours ou par des demandes d'entraide judiciaire émanant de l'étranger.

En règle générale, l'enquête est précédée de **recherches préliminaires**. Le cas échéant, le MPC requiert, en cours d'enquête, des autorités de justice étrangères l'octroi de l'entraide judiciaire, sur une base réciproque. Pour ce qui est de la conduite des procédures, le Procureur général de la Confédération se fait régulièrement remplacer, selon l'art. 16 PP, par des procureurs fédéraux ou leurs suppléants.

Au 30 juin 2006, il y avait **333 enquêtes et procédures d'entraide judiciaire en cours** auprès du MPC, dont 239 enquêtes dans le domaine des nouvelles compétences fédérales (art. 340<sup>bis</sup> CP). Parmi celles-ci, 67 étaient considérées

comme complexes ; 46 d'entre elles concernaient la criminalité organisée<sup>9</sup>, 19 l'entraide judiciaire et 2 la criminalité économique (compétence facultative). 70 procédures (dont 22 „affaires de masse“) concernaient les compétences classiques. 24 procédures relevant des compétences classiques ou des nouvelles compétences ont été suspendues.

Si les résultats de l'enquête confirment les soupçons, le procureur en charge de la procédure requiert de l'OJI l'ouverture de l'instruction préparatoire ; dans le cas contraire, il classe la procédure. Au 30 juin 2006, il y avait **60 instructions préparatoires de pendantes**, dont 34 dans le domaine des nouvelles compétences fédérales. Au 30 juin 2006, on enregistrait au total 43 instructions préparatoires de closes (depuis le 1.01.2002). 19 s'étaient traduites par une mise en accusation du fait du MPC (dont 18 au TPF depuis le 1er avril 2004 et 1 en 2002 dans le canton de Berne). 14 instructions préparatoires closes étaient en cours d'examen au MPC afin de déterminer s'il fallait transmettre l'acte d'accusation ou régler la procédure d'autre manière (classement/délégation). 10 instructions préparatoires closes ont été réglées d'autre manière (classement/délégation). Au cours du premier semestre 2006, le MPC a transmis 5 actes d'accusation (2005: 7, 2004: 6, 2003: 0, 2002: 1).

**En 2005, la Cour des affaires pénales du TPF a rendu 10 jugements** (dans quatre procédures ordinaires et dans une procédure de révision qui étaient pendantes au début de 2005 et dans cinq des sept mises en accusation parvenues en 2005). La Cour des affaires pénales a réglé, en 2005, 292 plaintes (dont les ¾ environ concernaient le MPC et l'OJI), 181 procédures d'autorisation de surveillances téléphoniques et 12 procédures d'autorisation d'engagement d'agents infiltrés. Au premier semestre 2006, il s'est agi de 133 procédures de recours, de 106 procédures d'autorisation de surveillances téléphoniques et de 2 procédures d'autorisation d'engagement d'agents infiltrés.

**La comparaison des prévisions que comporte le rapport conceptuel de l'an 2000** sur l'ouverture de procédures complexes dans le domaine des nouvelles compétences fédérales **avec les chiffres effectifs** révèle que les prévisions ont été dépassées au cours des deux premières années (2002, 2003) mais que les chiffres effectifs sont restés en-deçà des prévisions au cours des années suivantes (2004, 2005) après que le temps d'arrêt en matière financière a été décidé (Programme d'allègement budgétaire 03)<sup>10</sup>.

D'après les informations qu'il a fournies, le MPC part de l'idée que, dans le domaine des nouvelles compétences, **une équipe peut traiter environ quatre à cinq procédures complexes par an**. Il en résulte une capacité de traitement d'environ

<sup>9</sup> Criminalité organisée, blanchiment d'argent, génocide, corruption, financement du terrorisme.

<sup>10</sup> Voir statistiques en annexe.

80 procédures complexes. Au 30 juin 2006, il y avait 67 procédures complexes en cours auxquelles venaient s'ajouter 172 procédures non complexes et 55 procédures de recherches préliminaires ainsi que les travaux (non compris) consentis dans le domaine de l'accusation à la clôture de l'instruction préparatoire.

Le groupe de travail „Personnel et finances“ estime qu'il faut engager **en moyenne 4,5 enquêteurs de la PJF pour une procédure complexe**<sup>11</sup>. Les 67 procédures complexes en suspens dans le domaine des nouvelles compétences exigeraient ainsi l'engagement de 302 enquêteurs. En fait, l'on dispose de 180 postes pour les enquêtes et de 114 postes pour le soutien des enquêtes (294 postes au total). Les effectifs de la PJF affectés aux procédures non complexes et au soutien des juges d'instruction ne sont pas compris dans ce calcul.

Selon les indications du MPC et de la PJF, la charge de travail a fait, qu'en 2005, **11 procédures n'ont pu être ni ouvertes, ni traitées**. 8 autres procédures ont dû être conduites par le MPC sans l'aide de la PJF et 7 n'ont pas pu être débrouillées par la PJF de manière à ce qu'il puisse être statué sur leur ouverture.

### 3.4 Personnel et finances

La planification du projet (Rapport conceptuel de l'an 2000) prévoyait, pour les partenaires ProjEff que sont le MPC, fedpol, l'OJI et le CSI (Centre de services informatiques du DFJP), **un développement de leurs structures qui devait atteindre 804 postes en 2005**<sup>12</sup>. Ces postes auraient dû se répartir comme suit : MPC 115, fedpol 646, OJI 28, CSI 15.

Du fait du Programme d'allégement budgétaire 03, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé un **temps d'arrêt dans l'accroissement du nombre des postes jusqu'à la fin 2006**. En 2005, le DFJP, allant au-delà de cette mesure d'épargne, a entrepris de supprimer 53 postes ProjEff, lesquels seront pour partie éliminés, mais pour l'essentiel affectés à d'autres domaines comme la répression et la prévention du terrorisme, dans le cadre du Programme d'abandon de tâches, d'ici au 31.12.2007. En même temps, des crédits ont été libérés pour la création de nouveaux postes (540'000.--francs pour le MPC, soit 3,5 postes, 2'260'000.-- francs pour fedpol, soit 15 postes) afin de venir à bout de tâches supplémentaires hors ProjEff, à savoir de tâches en relation avec l'acquis Schengen/Dublin.

A fin 2005, l'on enregistrait un **état ProjEff effectif de 577 postes**, soit 227 postes ou 28 % de moins que ce que prévoyait le Rapport conceptuel de l'an 2000. La

<sup>11</sup> La PJF elle-même se fonde sur un chiffre moyen plus élevé.

<sup>12</sup> Voir statistiques en annexe.

différence la plus marquée (- 121 postes) concerne la PJF. L'état des postes se répartissait comme suit à fin 2005 : MPC 85, fedpol 452, OJI 26, CSI 14. 92 des 452 postes de fedpol sont affectés hors PJF.

L'évolution qu'a connue le domaine du personnel correspond à celle du domaine des finances. En raison des mesures d'épargne, **les budgets sont restés en-deçà de la planification**. Si le crédit ProjEff prévu s'élevait pour 2005, avant le temps d'arrêt, à 127 millions de francs, seuls 112 millions de francs ont été approuvés après ce dernier (- 12 %). Les divergences sont encore plus grandes pour les années suivantes. Alors qu'avant le temps d'arrêt, un plafond de 142 millions de francs était prévu à partir de 2006, le budget ne s'élève plus qu'à 106,8 millions de francs selon le plan financier 2008 (état au 31.12.2005). Les ressources du Tribunal pénal fédéral ne sont pas contenues dans ces chiffres bien qu'il fasse partie de ProjEff (budget séparé).

Il convient toutefois d'observer que les budgets même réduits (surtout à fedpol, mais aussi au MPC) **n'ont pas été épuisés**. Il semble qu'il y ait diverses raisons à cela ; l'on aurait ainsi renoncé à des recrutements vu l'insécurité régnant au niveau de la planification, l'on aurait anticipé la planification de l'abandon de tâches, des frais d'instruction seraient intervenus plus tard que prévu, etc.

## 4. Evaluation de la situation actuelle

### 4.1 Attentes

L'adoption du projet d'efficacité, en décembre 1999, **a éveillé des attentes élevées**. Les nouvelles autorités de poursuite pénale de la Confédération, qu'il convenait désormais de mettre sur pied, allaient devoir lutter efficacement contre la grande criminalité internationale; elles devaient décharger les petits et moyens cantons, qui ne disposaient pas de structures suffisantes pour traiter des affaires complexes de criminalité économique ou organisée. La justice et la police fédérales allaient désormais devoir se charger des affaires transfrontières pour lesquelles aucun canton ne s'estimait compétent et qui conduisaient à des conflits de compétence stériles entre cantons. Il allait falloir accorder la priorité à la lutte contre les dommages provoqués à la place financière suisse par la criminalité économique et le blanchiment d'argent, par exemple à la lutte contre le recyclage des produits de la corruption de potentats étrangers. Les effectifs de la Confédération devaient réprimer plus efficacement le trafic de drogue à grande échelle.

Les responsables de ProjEff **ont mis en garde, dès le début du projet, contre des espoirs trop haut placés**. Le développement de nouvelles structures et de nouvelles activités, le recrutement, la formation, l'initiation à de nouvelles tâches et l'intégration de personnels nombreux, allaient exiger beaucoup de temps. De plus, plusieurs années allaient s'écouler, pour les procédures pénales complexes, entre le début de l'enquête et l'entrée en force du jugement. Il était inévitable, dans les premières années du développement des nouvelles structures, d'accorder la priorité aux compétences obligatoires (criminalité organisée transfrontière et blanchiment d'argent) et de s'attaquer, en second lieu, aux affaires de criminalité économique à réprimer de manière facultative. Il allait falloir compter avec huit à dix ans pour réaliser le projet. Il fallait adapter le développement des structures, par une planification continue, compte tenu de l'évolution du nombre des affaires par rapport à la charge de travail, difficile à prévoir.

### 4.2 Environnement

**Les débats portant sur la poursuite pénale et les ressources qui devraient lui être attribuées** n'est pas un phénomène purement suisse. Ils ont également eu lieu, ces dernières années, en Allemagne où l'on cherche une solution en introduisant un nouveau système, contesté d'ailleurs, pour calculer les besoins en personnel et en Autriche où les juges et les procureurs ont tenu, fin 2003, une „journée célébrant l'état de nécessité“ dirigée contre les mesures d'épargne prévues pour la justice.

**En Suisse**, les représentants des autorités cantonales de poursuite pénale ont fait état, en 2006, d'un fardeau considérable (charge de travail accrue avec des ressources restant constantes ou appelées à être réduites), qui devait conduire à un allongement du temps de traitement et à des retards dans les affaires de moyenne et grande envergure<sup>13</sup>. Les nouvelles tendances constatées dans la poursuite pénale ont été exposées au cours d'un atelier de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) le 28 octobre 2005. Les résultats étaient fondés sur un sondage effectué auprès de plusieurs cantons.

A cette occasion, l'on a expliqué le **fardeau supporté par la poursuite pénale**, d'une part, par une plus grande densité législative (forte hausse de nouvelles dispositions légales ou de dispositions légales révisées) et, d'autre part, par une évolution de la structure des infractions (forte augmentation de la grande criminalité / „criminalité violente“). On constate globalement une augmentation des affaires et des règlements. Le type de liquidation le plus fréquent est le mandat de répression. La part des mises en accusation représente, en règle générale, 10 % des liquidations.

### 4.3 Fondements juridiques

**La norme régissant la juridiction fédérale classique** (art. 340 CP) a fait ses preuves dans ses grands traits. C'est un avantage que de confier à des autorités disposant de „connaissances spécifiques“ et de relations internationales diversifiées la répression d'infractions comme le service de renseignement prohibé, les violations de la loi sur le matériel de guerre et les attaques subies par une ambassade étrangère, lesquelles concernent directement la Confédération en raison de ses engagements internationaux.

Cependant, l'on trouve, chaque année, parmi les délits commis à l'aide d'explosifs et les affaires de faux-monnayage, un nombre à quatre chiffres de **manquements d'importance mineure** qui ne justifient pas l'intervention des autorités fédérales (par exemple, dégâts provoqués par l'explosion de „pétards“ ou copie de billets de banque à l'aide de photocopieurs-couleur). Vu les efforts et les coûts engendrés par la délégation requise d'affaires de masse à la justice cantonale, la solution fédérale paraît nettement moins efficace qu'une compétence cantonale en amont.

Il y a des chevauchements (conduite concomitante de procédures par la Confédération et les cantons) dans le domaine des **accidents d'aéronefs**. Certes, la

---

<sup>13</sup> Source: ATS 16.03.2006.

Confédération a acquis, au cours des dernières années, des connaissances spécifiques en la matière, mais l'on peut se demander s'il ne serait pas préférable que les cantons soient les seuls à être compétents en la matière (expérience, données régionales, proximité des victimes, homicide par négligence).

Pour autant qu'il soit possible de se faire une opinion après une période d'observation aussi courte, il faut admettre que la **norme de compétence de l'art. 340<sup>bis</sup> et de l'art. 260<sup>ter</sup> CP (organisation criminelle) n'a fait que partiellement ses preuves**. Elle comporte plusieurs notions trop vagues comme „pour une part prépondérante“, „sans qu'il y ait de prépondérance évidente“ ou „qui sont le fait d'une organisation criminelle“.

Cette dernière notion **a été interprétée, au début, de manière très restrictive, dans la jurisprudence**, ce qui fait que seuls les syndicats mafieux et les groupes terroristes sont couverts par elle. Il est souvent difficile de déterminer si cette condition particulièrement sévère est remplie, au début d'une procédure, donc à un moment où l'on doit choisir définitivement entre une procédure fédérale et une procédure cantonale. De ce fait, trop d'énergie est consacré aux contacts entre la justice fédérale et la justice cantonale ainsi qu'entre le MPC et le TPF pour élucider la question de la compétence.

**Un arrêt récent du Tribunal fédéral** sur des questions de compétence a conclu que le tribunal appelé à statuer ne pouvait remettre en question des accords passés entre le MPC et une autorité cantonale de justice, quant au for, que lorsque l'accord constituait un abus de la liberté d'appréciation<sup>14</sup>. L'arrêt en question autorise désormais une application assez pragmatique de cette norme complexe. Avant d'examiner en détail une révision de l'art. 340<sup>bis</sup> CP, il conviendrait de l'expérimenter pendant quelques années.

**L'art. 17, al. 4 EIMP**, lequel énonce que l'Office fédéral de la justice „peut“ confier l'exécution de la demande d'entraide judiciaire à l'autorité fédérale qui serait compétente si l'infraction avait été commise en Suisse, **semble peu efficace**. Il faudrait préférer à ce libellé une formule qui déclare la Confédération systématiquement compétente pour l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire si elle avait été compétente dans le cas où l'infraction aurait été commise en Suisse. Cet „automatisme“ permettrait de statuer plus facilement, immédiatement après avoir pris connaissance de la procédure d'entraide judiciaire, sur l'ouverture d'une procédure pénale propre et, le cas échéant, de la mener à terme sans doublons. A la même occasion, l'on pourrait radier l'ordonnance de délégation, devenue

---

<sup>14</sup> ATF du 28 mars 2006 dans l'affaire MPC contre N.F. [6S.455/2005], ATF 132 IV 89 ss.

caduque, afin que le MPC soit placé sur pied d'égalité avec les cantons pour ce qui est de l'entraide judiciaire directe.

**Au niveau de la loi, le plus grand obstacle que l'on rencontre est la poursuite pénale à deux niveaux qu'exige la PFF** (instruction/instruction préparatoire). Une fois close l'enquête de police judiciaire diligentée par le MPC, le juge d'instruction est souvent contraint de lire des douzaines, parfois des centaines de classeurs fédéraux avant de compléter l'instruction. Lorsque le dossier revient au MPC après quelques mois, pour ne pas dire après plusieurs années, le procureur fédéral doit s'y replonger au prix de grands efforts avant de soutenir l'accusation devant le tribunal. On pourrait considérablement accélérer la procédure pénale si le dossier ne devait pas changer deux fois de mains.

**Les origines de la notion d'instruction préparatoire sont purement historiques:** le déroulement prévu à l'origine pour la procédure établissait qu'elle serait brièvement ouverte par le Procureur général et que le véritable travail d'instruction serait fait par le juge d'instruction au cours de l'instruction préparatoire. La procédure serait alors revenue au Procureur général pour la mise en accusation. A l'origine, le plan ProjEff (Rapport conceptuel de l'an 2000) prévoyait que le travail de procédure serait à peu près le même au MPC et à l'OJI. Il n'a pas été possible de parvenir à cet équilibre car les deux institutions n'ont pas connu le même développement de leurs ressources, ce qui fait que l'instruction préparatoire ressemble plutôt aujourd'hui à une „instruction ultérieure“.

Un autre défaut est que la loi ne concède pas aux procureurs fédéraux et aux juges d'instruction **la compétence de prononcer des mandats de répression** dans le cas de manquements légers (violation du secret de fonction, infraction au droit pénal accessoire).

#### **4.4 Influence de facteurs internes et externes**

Il s'est avéré que l'on conduit **un certain nombre de procédures non complexes** en plus des procédures complexes, ce qui gèle malgré tout des ressources considérables. Cette évolution, que le concept ProjEff n'avait pas prévue, est due au fait que la norme de compétence de l'art. 340<sup>bis</sup>, al. 1 CP n'est pas vraiment axée sur la gravité particulière des délits.

**Une part considérable des ressources est bloquée par des procédures qui n'aboutiront vraisemblablement pas à une décision sur le fond en Suisse** (procédures d'entraide judiciaire passive ou instruction d'infractions dont les auteurs

se trouvent à l'étranger, qu'il n'est pas possible de les extradier et qu'en conséquence la délégation à l'étranger s'ensuit).

Le développement des structures et la coordination des diverses tâches ont constitué une charge „hétérogène“ qu'a supportée le ressort opérationnel.

**Le développement du ressort des experts économiques a été différé, au début, au MPC**, d'où un retard dû, de l'avis des intéressés, au temps d'arrêt.

**La PJF travaille également pour l'OJI, contrairement à ce qui était prévu.** En sa qualité d'autorité de nomination des juges d'instruction de l'époque, le Tribunal fédéral avait décidé d'attendre que le nombre des clôtures d'enquêtes, dont on s'attendait qu'elles allaient fortement progresser en 2004, augmente avant de développer fortement les structures de l'OJI. Cette retenue a contribué aux premiers goulets d'étranglement qu'a connus l'OJI depuis 2004.

**La lourdeur de la procédure d'instruction à deux niveaux a clairement été sous-estimée** parce que le nombre des procédures était beaucoup plus faible avant 2002. Il n'y a donc pas eu de révision de la PPF afin que l'instruction et l'accusation restent en une seule main, comme le prévoit le projet de nouveau code de procédure pénale suisse.

Tous les participants ont sous-estimé les difficultés qu'il y a à réunir, sous le même toit et sous une „unité de doctrine“, **de nouveaux collaborateurs issus de toutes les régions géographiques et linguistiques de Suisse** et marqués par des cultures différentes en matière de poursuite pénale et de déontologie. Il ne fait aucun doute qu'un projet de ce genre nécessite plus de temps que les quatre ans et demi qui se sont écoulés depuis ses débuts.

La progression rapide des effectifs, phénomène qui était nécessaire, a éveillé **la crainte, au niveau politique, dans les cantons, de voir trop des meilleurs éléments de la justice et de la police cantonales quitter leur emploi pour passer à celui de la Confédération.** A l'époque, la cheffe du DFJP a donc veillé à une équitable répartition entre cantons et à l'engagement, dans une forte proportion, de personnes provenant de métiers différents de ceux requis par leurs nouvelles fonctions. Cette politique a fait qu'il a fallu faire passer ces personnels par une longue phase de formation et de perfectionnement professionnels.

Le recrutement a été rendu plus ardu du fait qu'en raison des régimes salariaux hétérogènes des cantons, **la Confédération ne pouvait guère offrir de conditions concurrentielles** à des agents expérimentés issus de certains cantons (notamment Genève, Zurich, Tessin). L'échelle de ses salaires a placé l'Etat dans

une situation difficile car il entrait en concurrence, avec le secteur privé, pour l'engagement d'experts économiques et financiers qualifiés. Le manque de temps et les problèmes de recrutement ont conduit à l'engagement de collaborateurs moins qualifiés qu'ils auraient pu l'être ; il en résulté, notamment à la PJF, des lacunes importantes en matière de formation. Il a également fallu s'accommoder d'un déficit important en matière d'expérience professionnelle.

En outre, il existe, à l'heure actuelle, un **déséquilibre** marqué entre le nombre des procureurs et celui des juges d'instruction, dont les effets sont toutefois amoindris du fait que le degré d'instruction est de 80 % à la clôture des enquêtes.

Le **temps d'arrêt** imposé par le Programme d'allégement budgétaire 03 et les autres réductions découlant du Programme d'abandon de tâches 2006 - 2008 ont eu pour conséquence, entre autre, que la division Enquêtes préliminaires de la PJF a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et que certaines enquêtes n'ont plus été conduites ou qu'elles l'ont été avec retard en raison des goulets d'étranglement qu'a connus la PJF. De même, la conclusion de nombreuses enquêtes préliminaires a pris un retard considérable, ce qui s'est répercuté sur le nombre des mises en accusation et des jugements.

L'incidence psychologique du temps d'arrêt est un fardeau qui a pesé plus lourdement, jusqu'à ce jour, sur les collaborateurs, lesquels ont changé récemment d'employeur et parfois de domicile pour intégrer un projet intéressant, que ne l'aurait fait une simple réduction du budget. Ils s'interrogent : De quoi l'avenir sera-t'il fait ? Quand quelque chose se produira-t'il ? Est-ce qu'il y aura vraiment un avenir ?

## 4.5 Exaucement des attentes

Les attentes esquissées au chiffre 4.1 n'ont été qu'en partie exaucées. Pour le côté positif, il convient de noter qu'après environ la moitié du temps de développement prévu, **un travail substantiel de développement des structures a été fourni et que la poursuite pénale de la Confédération fonctionne dans le domaine des nouvelles compétences**, même s'il y a des défauts inhérents au système ou dus aux ressources. Les relations internationales des autorités de poursuite pénale de la Confédération ont déjà atteint un bon niveau et la collaboration avec les cantons évolue bien.

Toutefois, il n'a pas été possible de satisfaire les attentes élevées pour ce qui est de décharger les cantons. Les points ci-dessous ont pu jouer un rôle en la matière :

- ProjEff devait surtout décharger les petits et moyens cantons. **La répression des infractions pénales transfrontières**, infractions qui n'auraient pas été prises en mains sans les nouvelles compétences fédérales, a absorbé une part telle des forces vives du MPC et de la PJF qu'il n'a pas été possible de remplir cette attente.
- La paucité et le déséquilibre des ressources ont fait qu'il a fallu **renoncer, dans une large mesure, à exercer la compétence facultative** (répression de la criminalité économique). Le fait que la Confédération n'ait pas ouvert une seule enquête, en 2005, dans ce domaine ne correspond certainement pas au vœu des cantons.

Si le nombre des procédures correspond aux prévisions pour les enquêtes, compte tenu du temps d'arrêt, **le nombre des mises en accusation reste trop faible**. La procédure à deux niveaux, les efforts consentis pour le développement des différentes unités organisationnelles et le temps d'arrêt ne suffisent pas à expliquer ce phénomène. Il faut plutôt chercher les motifs de cette productivité encore insatisfaisante dans des processus de travail pesants et peu rationnels, une forte hiérarchisation avec plusieurs niveaux de conduite, une lourde charge administrative et une exploitation encore trop faible des synergies entre les partenaires ProjEff.

La conduite de procédures impliquant la délégation probable à l'étranger, dans des cas où l'auteur des infractions s'y trouve et qu'il n'est pas possible de l'extrader, influe sur le nombre des mises en accusation devant le TPF.

#### 4.6 Qualité et efficacité de la conduite des procédures

Afin d'avoir un aperçu de la qualité et de l'efficacité de la conduite des procédures, le Comité de projet a fait **examiner concrètement par des experts**<sup>15</sup> dix procédures sélectionnées et la pratique d'autorisation de la Cour des plaintes. Les procédures ont été choisies de manière à présenter une palette très large (délits, complexité, phase de la procédure, conduite de la procédure et participants). L'on a également retenu des procédures qui avaient attiré l'attention des médias et qui avaient été l'objet de débats controversés dans le public. L'examen s'est limité aux actes de procédure documentés.

**L'évaluation s'est faite sur la base des résultats.** Il ne faut pas oublier qu'il est plus aisé de dire, a posteriori, là où des améliorations auraient été possibles et

---

<sup>15</sup> Christian Aebi (Premier juge d'instruction, Zoug), Thomas Hansjakob (Premier procureur suppléant, Saint-Gall), Jean-Marc Schwenter (ancien Procureur général, Epalinges).

d'indiquer lesquelles. Certes, les constatations reflètent l'appréciation subjective des experts ; mais, elles suivent clairement, quant au fond, des critères juridiques et renoncent à des appréciations d'un autre type. La sélection des procédures et leur examen ne prétendent pas à être représentatifs ou exhaustifs. Malgré tout, l'on peut en tirer des points de référence et des enseignements utiles.

D'un point de vue général, les experts ont trouvé que **l'on avait tendance, au MPC, à définir des standards communs** et que les décisions étaient plutôt prises au sein de l'équipe, en privilégiant un mode de travail uniforme. En revanche, l'OJI ne connaît pratiquement pas de politique de ce genre; les juges d'instruction travaillent pratiquement sans consulter leurs collègues. Certes, on fait alors l'économie des efforts consacrés autrement à la coordination, mais les échanges au sein de l'équipe sont souvent bénéfiques dans les cas compliqués. Au niveau de la police, le travail d'équipe et l'observation de standards donnés sont traditionnellement très prisés; ceci vaut aussi pour la PJF.

Dans les procédures examinées, il est apparu aux experts que **l'OJI refaisait souvent l'administration des preuves** ; ainsi, il avait élucidé de nouveau in extenso, lors de nouvelles auditions, des états de fait pour lesquels l'on disposait déjà de déclarations exhaustives. Ceci serait toutefois inhérent à la procédure pénale.

## **4.7 Points de référence issus de diverses procédures**

### **4.7.1 Efforts consentis dans la conduite de procédures**

Les rapports des experts montrent **à quel point la conduite de procédures complexes peut être exigeante** ; ainsi, il se peut que les résultats d'une enquête de police judiciaire soient exposés, par le menu, dans un rapport de clôture long de 242 pages ou qu'au cours des six premiers mois d'une procédure, 65 auditions détaillées soient effectuées par la PJF puis, dans l'espace de sept mois, 9 interrogatoires circonstanciés par le MPC. Rien n'a permis, au cours des vérifications, de conclure que les efforts consentis en cours d'instruction soient disproportionnés.

L'on a pu lire ce reproche, dans les médias, au sujet d'un „loupé“ que le Ministère public de la Confédération aurait commis dans la procédure intentée à des membres des „Hells Angels“. L'examen des experts a montré que **la suspicion initiale s'était avérée, que la procédure avait été conduite à bon droit et qu'elle avait dû l'être à juste titre au prix d'un très grand effort**, afin de parvenir à un résultat clair dans le cadre d'un état des preuves complexe. Les moyens très importants employés lors de l'arrestation, de même que la durée de la procédure, ont été qualifiés de proportionnés à l'affaire. La Cour des plaintes du TPF est elle

aussi partie de l'idée, dans diverses procédures de recours, que la suspicion initiale était acquise pour ce qui est d'une organisation criminelle.

#### 4.7.2 Coopération internationale et nationale

Autre élément important, le rapport des experts montre à quel point **la coopération entre les partenaires au niveau de la Confédération, des cantons et de l'étranger est difficile, mais aussi déterminante**. Neuf des dix rapports soulignent la dimension internationale de la procédure examinée, soit parce que le délit initial a été commis à l'étranger, soit parce que des délits concomitants ont été commis dans plusieurs pays, soit parce qu'il y a eu des tentatives illégales d'importation en Suisse, soit parce que des organisations ou des ressortissants étrangers ont eu des activités en Suisse.

L'importance de la coopération nationale (**limitation des compétences, action coordonnée, etc.**) peut être illustrée à l'aide des deux exemples suivants. Dans l'une des procédures examinées, il s'agissait d'une procédure pour trafic de drogue, l'on a réussi à déléguer aux cantons les procédures intentées contre de petits revendeurs. Cette façon de faire était judicieuse, d'après l'expert, parce que la compétence fédérale se limite au sommet de la hiérarchie des trafiquants.

Dans une autre des procédures examinées, qui relevait du domaine facultatif de la criminalité économique, les cantons concernés ont appliqué les mesures de contrainte de manière concertée. **Le MPC et la PJF ont soutenu leur action**. Le MPC s'est engagé à reprendre plus tard les procédures des cantons, ce qu'il a d'ailleurs fait. L'expert souligne que l'on ne voit pas quels motifs juridiques auraient pu empêcher le MPC de reprendre immédiatement les procédures cantonales et **qu'il faudrait pallier, à l'avenir, les empêchements de fait, tels le manque de ressources immédiatement disponibles**. La reprise des procédures cantonales par le MPC avant l'administration des preuves aurait présenté l'avantage que l'on aurait pu éviter les interfaces juridiques avec le code de procédure pénale cantonal, pour ce qui est par exemple des mesures de contrainte que constituent la détention et le séquestre.

#### 4.7.3 Phases de procédure

Les rapports des experts n'ont relevé **aucun dysfonctionnement manifeste** dans la conduite et le traitement des procédures examinées. En revanche, ils comportent des allusions à un potentiel d'optimisation, notamment dans la coopération encore souvent complexe et difficile entre les partenaires ProjEff.

Les propos d'un expert qui a déclaré, dans le cadre de l'examen d'une procédure, **qu'il fallait parler globalement d'un travail juridique des plus solides** sont contredits par la conclusion de l'un des entretiens menés avec les collaborateurs (chapitre 4.9) ; celle-ci parle d'actes d'accusation susceptibles d'être améliorés et indique qu'il faudra encore cinq ans avant qu'il y ait suffisamment de routine et de sûreté dans la coopération qui unit tous les partenaires. On peut en conclure que la situation n'est pas encore uniforme et qu'il existe de bons comme de mauvais exemples de la qualité de la conduite des procédures.

Parmi les **points positifs** que comportent les rapports, le rapport de clôture de la PJF serait aussi complet que nécessaire et fondé sur des investigations précises. Le MPC aurait conçu à l'avance les phases de la procédure, les aurait bien planifiées et les auraient mises en œuvre de manière coordonnée. Il faut qualifier la requête du MPC aux fins de l'ouverture de l'instruction préparatoire comme exhaustive en matière de profondeur de l'instruction et de la qualification juridique et sa qualité est excellente ; de même, le rapport de clôture de l'OJI est convaincant dans les faits et en droit.

**Les difficultés rencontrées** dans la coopération réciproque et dans la coordination des différentes phases de procédure ne sont pas passées sous silence. Ainsi, il n'a pas été possible de transmettre une procédure pour instruction préparatoire de peur de créer un goulet d'étranglement. De l'avis des experts, il est juste, dans cette optique, que l'affaire soit restée au MPC, bien que l'on puisse concevoir de la remettre pour instruction préparatoire, si l'OJI était en mesure de conduire des procédures dans lesquelles des mesures de surveillance sont en cours.

Autre point positif, le degré de détail des motifs, la qualité des requêtes du MPC en vue d'obtenir l'autorisation de mesures de surveillance et les jugements de la Cour des plaintes du TPF sont bons ; **l'on travaille soigneusement** des deux côtés. Les travaux impliquent de très grands efforts de la part des deux partenaires non pas, de l'avis des experts, du fait de difficultés pratiques mais en raison des exigences juridiques très élevées que comporte la Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT).

Ce n'est que sur le plan purement formel que la Cour des plaintes a été au-delà de ce que prévoit la loi ; en effet, elle a demandé à ce qu'en plus de la transmission des demandes par cryptofax, on les lui transmette en même temps par poste, sur papier et disquette, et qu'on l'avise par téléphone de cette expédition. Ceci implique **un effort supplémentaire** non négligeable dans une phase où il est nécessaire d'agir vite ; dans les cantons, il n'est pas d'usage de déployer autant d'efforts pour la transmission de requêtes.

**La pratique d'autorisation** a semblé **digne d'être repensée** à l'expert dans deux affaires :

- Pour les prolongations, **le seul élément déterminant doit être que les conditions de la LSCPT soient remplies** ; en effet, le MPC ne pourra pas déléguer ultérieurement aux cantons des procédures qui auront impliqué une longue surveillance au seul motif, par exemple, que la suspicion de délits relevant de la criminalité organisée ne se sera pas avérée.
- **L'autorisation d'utiliser des découvertes fortuites doit se limiter à une mesure déterminée de surveillance**, mais non à certains entretiens écoutés au cours de cette mesure ; en effet, les autorités chargées d'accorder l'autorisation n'auraient alors qu'à examiner si la surveillance est admissible en soi alors que l'autorité qui ordonne ladite surveillance déciderait de l'utilisation des différents résultats de la surveillance.

#### **4.7.4 Durée des procédures**

Outre plusieurs exemples positifs de traitement rapide et adéquat, les rapports des experts **mentionnent un potentiel d'optimisation** ; l'on pourrait notamment réduire ou éviter les „temps morts“ entre les différentes phases de la procédure, et ce entre l'accomplissement du dernier acte d'instruction et le dépôt, par le MPC, de la requête d'ouverture de l'instruction préparatoire ou entre l'ouverture de l'instruction préparatoire et la tenue d'auditions par l'OJI.

Un rapport fait état d'une **lacune** d'un an dans le domaine de l'instruction préparatoire, un autre d'une durée de onze mois pour l'élaboration d'un rapport d'experts financiers de l'OJI et au temps d'attente qui a suivi, pour la mise en accusation, après la réception du rapport de clôture du juge d'instruction au MPC.

## **4.8 Rapport intermédiaire de surveillance de la Cour des plaintes**

Le 14 juillet 2006, la Cour des plaintes a remis au Comité de projet le rapport intermédiaire de surveillance qu'elle avait consacré, selon la décision de la présidence du Tribunal pénal fédéral, au faible nombre d'actes accusation transmis par le MPC. Le Comité de projet a pris connaissance du rapport **sans pouvoir en tirer de nouvelles constatations**.

Les investigations ont porté exclusivement sur la période s'écoulant entre la fin de l'instruction préparatoire et la mise en accusation. Elles n'ont pas tenu compte du déroulement de la procédure, ni des retards qu'il implique. **Les critiques n'ont porté sur le fond que dans deux cas** ; pour le reste, il s'agissait de simples „questions de délais ou de comptabilité“ et du manque de pertinence de prévisions indiquant quand il fallait compter sur les accusations.

En outre, le rapport comporte plusieurs déclarations sur le type et l'étendue de la surveillance exercée sur le MPC ; **elles ne présentent pas d'intérêt pour les travaux du Comité de projet**. Par contre, il n'aborde pratiquement pas le sujet effectif, à savoir les raisons du faible nombre de mises en accusation.

La déclaration suivante de la Cour des plaintes „... quelques procureurs tiennent à participer régulièrement aux auditions de l'OJI en dépit d'injonctions réitérées...“ appelle la constatation suivante du Comité de projet : **Il est tout à fait judicieux que les procureurs exercent le droit d'être partie qui leur revient afin de garantir les résultats de la procédure**. Si le défenseur conteste, dans le cadre des nouveaux actes d'instruction, les résultats obtenus par le procureur fédéral, ce dernier doit pouvoir défendre sa position. Ce problème de ressources peut être réglé efficacement en supprimant la procédure d'instruction préparatoire.

## 4.9 Entrevues avec des collaborateurs

Afin d'étoffer l'aperçu qu'avait le Comité de projet de l'état actuel, les collaborateurs externes de ce dernier<sup>16</sup> ont procédé à des **entrevues** avec dix collaborateurs des partenaires ProjEff qui n'étaient pas encore entrés en contact avec l'analyse de situation. Le directeur actuel du projet ProjEff a lui aussi été entendu.

Il est dans la nature des choses que les déclarations des personnes entendues divergent plus ou moins selon leurs fonctions. L'on a obtenu, à réitérées reprises, des réponses concordantes ; elles indiquaient, par exemple, que **la procédure pénale actuelle à deux niveaux avec instruction préparatoire est laborieuse** et qu'elle conduit à des doublons. Mais, d'autres personnes ont déclaré que cette explication n'était pas suffisante. L'on a entendu que le temps d'arrêt marqué sur le plan financier était intervenu, du point de vue psychologique, au mauvais moment pour ProjEff, à savoir au cours du développement des structures, et qu'il avait eu un fort impact négatif sur le développement, la consolidation et l'efficacité. Il en serait résulté une concentration des efforts sur le traitement des procédures en cours au détriment de l'ouverture de nouvelles.

---

<sup>16</sup> Hanspeter Uster (Conseiller d'Etat, Zoug), Andreas Brunner (Procureur général, Zurich), Jean-Marc Schwenter (ancien Procureur général, Epalinges), Robert Steiner (Chef Police judiciaire, Sion).

L'opinion émise par **diverses personnes entendues, à savoir que l'on était occupé jusqu'à 40 % par le développement des structures, par l'organisation, par l'administration, par des discussions au sujet des ressources, etc.**, pourrait être révélatrice de l'importance des efforts consentis, souvent sous-estimée.

D'autres déclarations ont qualifié **les processus internes de défi**, les effectifs des enquêteurs de trop faibles, l'indépendance par rapport aux autorités politiques de déficiente et le soutien de l'accusation à Bellinzzone d'onéreuse du point de vue logistique.

**Un certain esprit de concurrence entre les partenaires** a également été mentionné (Qui peut prétendre être la cause du succès ?). Outre de telles réponses, l'on a rencontré des propositions d'amélioration et d'autres portant sur les processus comme la refonte des organigrammes du MPC et de la PJF d'après des critères criminologiques (délits primaires).

En résumé, il faut conclure, au vu des entretiens, **à un certain sentiment d'inquiétude**, déclenché pour l'essentiel par le temps d'arrêt marqué sur le plan financier peu après que le projet a été lancé et aux discussions subséquentes qui ont mis en cause le travail même des intéressés. En revanche, il y a de nombreux points positifs (On a déjà réalisé beaucoup de choses) et il ne fait aucun doute que la volonté de continuer à fournir de bonnes prestations est acquise (Le potentiel est là).

#### 4.10 Résumé de l'évaluation

De l'avis du Comité de projet, l'évaluation de la poursuite pénale au niveau fédéral est **ambivalente**. Il ne fait aucun doute que les résultats sont là, que les institutions qu'il fallait mettre sur pied sont là elles aussi, qu'elles fonctionnent, qu'elles collaborent entre elles et qu'elles sont actives dans des domaines délictueux qui n'étaient pas traités jusqu'à présent ou qui ne l'étaient que dans quelques cantons. Mais, l'on a conduit des procédures dans des affaires de stupéfiants que les cantons auraient pu et auraient dû tout aussi bien mener. Les institutions et partant les résultats obtenus ne correspondent pas tout à fait aux idées que l'on s'en était faites lorsque l'on a décidé du projet d'efficacité. Toutes les attentes n'ont pas été satisfaites.

Ceci peut avoir plusieurs **causes différentes**, par exemple un trop bref laps de temps (quatre ans et demi sur les huit ou dix prévus se sont écoulés à ce jour) ou

au fait que l'on a sous-estimé les difficultés existantes et les conditions imposées au projet (quotas régionaux en matière de recrutement, pas de période de rodage, efforts et temps nécessaires pour acquérir de l'expérience et de la routine, etc.). Il n'est certainement pas faux de parler d'un certain manque de maturité. L'analyse de situation montre que ProjEff fonctionne, mais qu'il est nécessaire d'intervenir, à plusieurs titres, afin que les „gens qu'il faut fassent ce qu'il faut“ et que l'effet voulu soit acquis.

Pour clore le résumé, nous allons aborder des **opinions souvent entendues** :

→ **Les ressources de ProjEff sont trop faibles**

Il est impossible de se prononcer, de manière générale et absolue, sur ce point. Le volume des ressources nécessaires est fonction des objectifs et de la stratégie. Le plan d'origine (Rapport conceptuel de l'an 2000) partait de l'idée que toutes les procédures devaient être traitées et que les effectifs devaient croître en fonction du nombre des procédures. Cette consigne n'est pas réalisable avec les ressources à disposition. Il convient de conduire les procédures les plus importantes et celles qui comptent. Pour ce faire, il faut fixer de nouveaux objectifs et une nouvelle stratégie.

→ **Il y a trop peu d'enquêteurs**

Cette affirmation est plausible. Mais, le Comité de projet ne dispose pas de chiffres qui étayent clairement la pénurie d'enquêteurs dont il est souvent fait état. Le domaine des enquêtes de la PJF comporte 294 postes (180 pour les enquêtes y compris les postes de cadres et ceux consacrés aux enquêtes préliminaires qui existaient précédemment et 114 pour le soutien des enquêtes). Ceci correspond à 82 % de l'ensemble des effectifs ProjEff. Au près de fedpol, il existe 92 postes ProjEff en dehors de la PJF. C'est dans ces postes, dans la compression de la hiérarchie et dans l'optimisation des processus que le Comité de projet voit un potentiel qui permettrait de renforcer le domaine des enquêtes.

→ **Le ressort des experts financiers n'est pas assez développé**

Là aussi, l'on ne dispose pas de chiffres ; mais, plusieurs éléments laissent supposer un déficit. L'on a entrepris de développer le ressort des experts économiques une fois que l'instruction et la conduite de la procédure ont véritablement fonctionné. Les mesures d'épargne intervenues après deux ans ont donc touché le ressort alors qu'il se trouvait dans un état de développement inachevé. Ceci

explique que l'on n'ait traité que peu de procédures pénales économiques au début et que l'on n'en ait traité plus aucune plus tard. Par ailleurs, il faut noter qu'il y a des experts économiques et financiers tant au MPC qu'à la PJF et à l'OJI, ce qui laisse supposer un certain potentiel de synergie.

### → La formation est insuffisante

Les critères de recrutement (quotas régionaux), les conditions d'engagement de la Confédération (qui ne peuvent supporter la comparaison avec celles de certains cantons) et l'attribution de nouvelles fonctions à des collaborateurs déjà en poste ont fait que les effectifs sont hétérogènes. La disparité des cultures dont proviennent les employés (codes de procédure pénale différents selon les cantons) a beaucoup entravé le développement „d'une unité de doctrine“. L'on a consenti de grands efforts pour mettre à niveau et égaliser la formation. Le Comité de projet voit un certain potentiel d'optimisation dans le fait que les spécialistes les plus qualifiés, et il ne fait aucun doute qu'il y en a, endossent des responsabilités supplémentaires et jouent le rôle de chefs de file.

### → Il y a trop d'interfaces, de doublons, de marches à vide

La participation de diverses institutions autonomes à la procédure implique des interfaces. La procédure pénale en vigueur, qui prévoit une procédure à deux niveaux dans laquelle le dossier change deux fois de mains (MPC-OJI-MPC), génère toutefois des interfaces et des doublons inutiles. Le nouveau code de procédure pénale éliminera ce détour. La répartition des institutions (PJF), à Berne, entre six sites différents complique la collaboration ; elle occasionne une perte de temps et allonge „les voies hiérarchiques“. Une amélioration s'impose. Les organigrammes des institutions font attendre un potentiel supplémentaire d'optimisation. Il faut donc étudier un dégraissage à opérer, par exemple en réunissant les services juridiques MPC/fedpol/PJF (dont il faudrait examiner les tâches et les délimiter de celles des services opératifs). Il est également nécessaire d'examiner les postes de conduite et les services qui se limitent à ventiler ce qui leur parvient („boîtes aux lettres“).

### → La conduite des procédures n'est pas efficace

Il est impossible de se prononcer de manière générale sur ce point. Chaque procédure est unique et comporte d'autres exigences ou nécessités. La conduite de la procédure dépend en outre, dans une large mesure, de ceux qui en sont responsables et des collaborateurs qui leurs sont affectés (formation). Le Comité de projet n'a constaté, au cours de l'examen auquel il s'est livré (lequel devait se limiter à une sélection de procédures), aucun signe de dysfonctionnements structurels ou techniques, ou d'inefficacité manifeste. En revanche, il s'est achoppé à des „passages à vide“ entre les différentes phases de procédure, lesquels laissent penser que la conduite de la procédure pourrait être plus stricte qu'elle l'ait actuellement.

### → Il y a trop peu de mises en accusation

Le Comité de projet est également de cet avis. Il voit des causes possibles dans le goulet d'étranglement à l'OJI et dans une importance trop faible d'accordée, dans l'établissement des priorités au sein du MPC, aux procédures „prometteuses“ avec une utilisation rationnelle des ressources. Toutefois, il estime que le nombre des accusations ne peut être le seul critère de réussite ; au contraire, il importe, selon lui, d'amener au stade de l'accusation les procédures importantes qu'il se justifie de traiter.

### → Il y a trop de „loupés“

Le Comité de projet ne dispose d'aucun document qui viendrait étayer un reproche de cet ordre. Au contraire, l'examen de procédures critiquées dans les médias a révélé qu'elles avaient été conduites de manière appropriée, au vu de l'état de fait, et correcte du point de vue du droit et de la qualité. Il n'a pas examiné de plus près les classements de procédures intervenus jusqu'à présent. Mais, il est évident que dans le haut de gamme des délits traités, il arrive souvent qu'un soupçon ne se confirme pas et que les classements soient nombreux.

### → L'on est trop „inféodés à l'étranger“

Le Comité de projet n'a pas trouvé non plus d'éléments qui confirment cette affirmation. Le rapport de l'examen consacré aux procédures complexes relevant de l'entraide judiciaire internationale (passive) qualifie le travail du MPC de précis et

d'exhaustif. L'importance de la collaboration avec l'étranger est apparue clairement, d'une part, au vu de l'importance des travaux qu'elle implique et au vu de la pratique différente de la poursuite pénale et de l'idée que l'on s'en fait dans divers pays et, d'autre part, au vu de l'importance d'une collaboration fructueuse pour la place financière suisse et sa réputation.

### → **Les cantons ne sont pas déchargés**

La collaboration s'est améliorée avec les cantons. Les difficultés de concertation et de délimitation des compétences inhérentes au système suisse de poursuite pénale (compétence concomitante des cantons et de la Confédération dans la répression de certaines infractions), inévitables en Suisse, doivent être résolues en commun. C'est d'ailleurs ce qui se produit. Les résultats d'un sondage réalisé par le groupe de travail „Coopération opérationnelle“ (AGOZ) montrent qu'il n'y a pas un besoin urgent d'intervenir. ProjEff a déchargé les cantons autant que pouvait se faire, même s'il ne l'a pas fait dans la mesure prévue et souhaitée à l'origine. L'on se promet une amélioration supplémentaire de la coopération du fait de la modification prévue de la loi fédérale sur la procédure pénale (indemnisation des frais extraordinaires occasionnés aux organes cantonaux par l'accomplissement de tâches de police judiciaire de la Confédération).

## 5. Définition de l'état souhaité

### 5.1 Caractéristiques et conclusions de l'analyse de l'état actuel

Il fait peu de doute que pour la poursuite pénale au niveau fédéral, **le facteur de succès prépondérant** est une collaboration étroite avec l'étranger et les cantons, de même qu'entre les diverses institutions fédérales. Dans le développement que ProjEff a connu jusqu'à présent, l'on relève une dispersion des forces qui complique partiellement cette collaboration et des signes qui montrent que celle-ci n'est pas encore suffisamment rodée.

Au vu de la situation de départ, de la durée fort courte du projet et de l'abrogation de l'instruction préparatoire qu'implique le nouveau code de procédure pénale suisse, le Comité de projet estime qu'il serait aussi erroné de développer rapidement les structures que de démanteler ProjEff. Il lui semble opportun, à l'heure actuelle, de procéder à une **conversion** qui tienne compte des expériences réalisées jusqu'à présent, qui comble les lacunes et qui utilise le potentiel existant d'amélioration.

Pour ce faire, il faut retenir comme principe directeur **la simplification et l'amélioration de la collaboration** des autorités fédérales de poursuite pénale entre elles et avec les cantons. Il en va de même pour les relations avec l'étranger. Il s'agit du principal critère que le Comité de projet a retenu pour étudier les possibilités existantes de donner une suite à ProjEff.

### 5.2 Suggestions d'objectifs pour la poursuite pénale au niveau fédéral

La poursuite pénale au niveau fédéral doit contribuer **à renforcer la répression de la criminalité en Suisse** en supportant la charge la plus lourde dans certains domaines. Ceci est valable notamment pour les affaires ayant une ramification internationale. L'objectif premier est que la poursuite pénale au niveau fédéral rétablisse la sécurité ou la promeuve lorsqu'une répression générale et non ponctuelle de la criminalité est nécessaire et qu'elle laisse espérer une plus grande efficacité.

Cette **efficacité accrue** résulte d'un réseau serré de relations internationales, au niveau fédéral, de la proximité d'autres offices centraux comme le Service d'analyse et de prévention (SAP), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), de la concentration de connaissances spécifiques sur des domaines déterminés comme la prolifération des biens à double

usage, le trafic international à grande échelle de stupéfiants ou les menaces terroristes, tout comme une concentration de connaissances linguistiques.

Une efficacité accrue peut provenir également de **l'engagement de ressources** qui font souvent défaut aux cantons de moyenne ou petite taille, lorsqu'il s'agit de procéder à des recherches sur des états de fait étendus. Il va sans dire que cela concerne la conduite d'affaires financières ou économiques de grande envergure.

Il résulte **deux effets secondaires** de l'orientation consécutive de la répression interdisciplinaire. Premièrement, elle permet de confier aux cantons et à leurs ressources les affaires pénales qu'ils peuvent traiter aussi bien ou mieux que la Confédération en les déchargeant de celles dont la Confédération peut mieux venir à bout. Les cantons se trouvent alors déchargés non pas en quantité, mais en qualité. Deuxièmement, la Confédération se chargerait d'affaires pénales dépassant les frontières des cantons ou les frontières nationales qui n'ont été jusqu'à présent abordées que de manière ponctuelle au mieux.

Le législateur a œuvré dans ce sens en créant l'article 340<sup>bis</sup> CP, lequel comporte plusieurs notions vagues et donc sujettes à interprétation. **Il est inévitable de se concerter et de délimiter les compétences**, si ces notions devaient fonctionner en tant que conditions cadres qui habilite les autorités les mieux appropriées à instruire et à juger les affaires pénales.

Selon ce modèle, les états de fait sont en principe soumis, à quelques exceptions près, à la juridiction cantonale. La Confédération n'a compétence que lorsque des motifs particuliers militent en faveur de la juridiction fédérale. Il est alors clair que **la primauté de la poursuite pénale par la justice et la police cantonales, conforme à la Constitution, est laissée en l'état.**

Il existe un **besoin de coordination** au sens d'une gestion de l'information pour ce qui est de délits commis en série ou en bande et dépassant le cadre de concordats, si tant est qu'une telle gestion de l'information est impérative dans l'intérêt d'un traitement national, par plusieurs cantons, ou international, par plusieurs pays. Citons comme exemples d'un tel besoin de coordination les cambriolages effectués „à coup de béliers“, les escroqueries du genre „Nigerian connection“, le vol systématique de cuivre ou le trafic d'êtres humains dans le milieu de la prostitution. L'efficacité de la poursuite pénale locale ou cantonale souffre du fait qu'elle est peu ou prou coordonnée avec celle d'autres cantons. En conséquence, il semble regrettable que le MPC et la PJF ne puissent pas assumer, au moins, de tâche de coordination lorsqu'ils doivent renoncer à leur propre procédure pénale en raison des limites que l'art. 340<sup>bis</sup> CP impose à leur compétence. En soi, l'accomplissement d'une telle fonction de coordination par la Confédération est évident dans des

cas individuels. S'il devait s'achopper à l'absence de fondement juridique explicite, il faudrait alors en créer un.

### 5.3 Mise en œuvre des suggestions d'objectifs

Il faudrait examiner, à la lumière de ces suggestions d'objectifs, les règles de compétence actuelles et les reformuler là où cela s'impose. L'objectif majeur est que la Confédération **conduise, plus systématiquement qu'auparavant, les procédures pénales qui ont une importance internationale ou nationale marquée**. En revanche, elle ne devrait plus traiter elle-même les infractions dites „de masse“ relevant du domaine des compétences classiques. Dans le domaine des nouvelles compétences, il faudra réduire la proportion des procédures non complexes, trop importante, et privilégier le traitement d'un nombre plus faible de procédures complexes.














Au vu des impératifs du fédéralisme et en raison des ressources à disposition, l'on ne pourra jamais attribuer systématiquement à la Confédération la répression du trafic de stupéfiants à grande échelle ou les infractions internationales graves à l'encontre de la place économique et financière suisse. Là aussi, il est déterminant que „**les gens qu'il faut fassent ce qu'il faut**“.

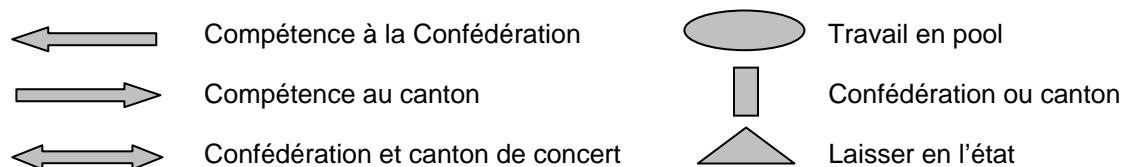
Ceci implique que la poursuite pénale de la Confédération n'ait pas pour objectif de conduire le plus grand nombre possible de procédures, de transmettre le plus grand nombre possible d'actes d'accusation ou de saisir le montant le plus élevé possible d'avoirs. En revanche, il est déterminant que la poursuite pénale de la Confédération **obtienne, dans les procédures pénales, des résultats optimaux, en qualité comme en quantité, dans des domaines définis en mettant en œuvre de manière économique et ponctuelle les moyens dont elle dispose**, ce qui aura un effet préventif remarquable.

Après avoir envisagé divers modèles de révision, le Comité de projet est parvenu à la conclusion que **l'on pouvait renoncer à réviser l'art. 340 et également l'art. 340<sup>bis</sup> CP, du moins pour l'instant**. Certes, une révision permettrait d'éliminer certains problèmes, mais elle ne manquerait pas d'en créer de nouveaux. Il faudrait une fois encore travailler avec des notions juridiques vagues, comme „les procédures complexes“.

De l'avis du Comité de projet, il conviendrait de modifier **le catalogue des compétences de la Confédération et des cantons** de la manière exposée dans le tableau ci-dessous. Dans la pratique, point n'est besoin de modifier la loi pour ce

faire. La coopération entre la Confédération et des cantons peut devenir plus simple, plus rapide et plus directe en passant par des accords et des concertations.

Catalogue des compétences (Confédération - Cantons)			
Infraction	Conf.	Canton	Motif
Compétences classiques - délits de masse - secret de fonction et délits politiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Affaires de masse déléguées pour la plupart; correction de la loi à l'occasion</li> <li>Pool si nécessaire (motifs de récusation)</li> </ul>
Législation peines accessoires - Conf. (contrôle des biens, matériel de guerre)			<ul style="list-style-type: none"> <li>Garder la solution actuelle (know-how)</li> </ul>
Criminalité organisée			<ul style="list-style-type: none"> <li>perpetuatio fori (pas de changement de mains); qui commence, termine</li> <li>exceptions possibles (surtout des cantons vers la Confédération)</li> </ul>
Entraide judiciaire internationale active/passive			<ul style="list-style-type: none"> <li>à moins qu'il y ait un rapport avec une procédure dans un canton</li> </ul>
Criminalité économique			<ul style="list-style-type: none"> <li>En principe juridiction cantonale, mais juridiction fédérale pour les „dix plus grosses affaires“</li> </ul>
Blanchiment d'argent (ex. MROS)			
Terrorisme			<ul style="list-style-type: none"> <li>Selon projet de loi</li> </ul>
Cybercriminalité			<ul style="list-style-type: none"> <li>Nouvelle réglementation</li> <li>Recherches initiales Confédération (jusqu'au premier rapport de dénonciation)</li> <li>Recherches et actes subséquents canton</li> </ul>
Corruption			<ul style="list-style-type: none"> <li>Juridiction obligatoire Confédération (know-how)</li> <li>Pool si nécessaire (par analogie au secret de fonction; motifs de récusation); déjà à la CAPS</li> </ul>
Accidents d'aéronefs			<ul style="list-style-type: none"> <li>Traités aujourd'hui par la Conf. et les cantons</li> <li>Transfert aux cantons (expérience, know-how, solution favorable aux victimes, données régionales)</li> </ul>
Coordination			<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion de l'information pour les délits commis en série ou en bande et dépassant le cadre de concordats si cela est impératif pour un traitement national ou international par plusieurs cantons ou pays</li> </ul>



## 5.4 Procédure et conduite de la procédure

### 5.4.1 Domaines de procédure

Après l'ajustement qu'expose le chapitre précédent (circonscription des compétences avec les cantons), la poursuite pénale comprendrait, à l'échelle fédérale, les domaines suivants : entraide judiciaire (active/passive), blanchiment d'argent, criminalité organisée, criminalité économique, terrorisme, cybercriminalité, corruption, droit pénal accessoire et compétences classiques. Elle devrait trouver **un nouveau pôle prioritaire** dans la criminalité économique, même si elle n'était dotée que d'une compétence facultative<sup>17</sup>. Ceci déplacerait l'accent, à l'intérieur du même domaine d'infractions que constitue la criminalité organisée, des procédures de moyenne ou grande importance pour trafic de stupéfiants vers les délits de blanchiment d'argent.

**Une répression efficace de la criminalité économique est un élément essentiel** pour la place financière et économique suisse. Il est impératif que la Confédération traite les cas particulièrement complexes et extensifs, soit parce qu'ils ont des ramifications à l'étranger, soit parce qu'ils concernent plusieurs cantons ou qu'ils sont tellement onéreux, en temps et en moyens, que les grands cantons eux-mêmes s'en trouveraient à la limite de leurs possibilités.

Jusqu'à présent, la Confédération n'est intervenue que dans de rares cas, en matière de répression de la criminalité économique, parce qu'elle ne dispose que d'une compétence facultative, en la matière, et qu'elle souhaitait concentrer, ces trois dernières années, ses ressources toujours plus réduites sur le domaine impératif. La nouvelle orientation, à savoir se limiter, dans le domaine obligatoire, à de grandes affaires complexes, et engager les effectifs ainsi libérés dans le domaine facultatif, **colle aux réalités, à la pratique et aux besoins.**

Il faudra s'inspirer des suggestions d'objectifs et des pôles prioritaires qu'elles impliquent **lorsque l'on repourvoira des postes et que l'on en sélectionnera le personnel.**

---

<sup>17</sup> En renforçant l'accent mis sur la criminalité économique, l'on tient compte du fait que le danger concret émanant du crime organisé n'est pas perçu uniformément en Suisse. Lors de la séance de clôture du Programme national de recherche (PNR) 40 „Violence au quotidien et crime organisé“ en mai 2002, l'on a constaté que le crime organisé ne devait pas être considéré comme un danger réel dans le vécu quotidien suisse. Dans son „Rapport 2003 sur la sécurité de la Suisse“ de mai 2004, fedpol estime que la Suisse est fortement touchée par des groupes criminels originaires de l'Europe du Sud-Est, des Etats de la CEI et d'Afrique de l'Ouest. Aujourd'hui, les autorités de poursuite pénale de grandes agglomérations décèlent, de plus en plus souvent, des structures relevant de la criminalité bancaire professionnelle et d'organisations criminelles.

### 5.4.2 Stratégie

Il est essentiel que les autorités de poursuite pénale **définissent une stratégie**, dans le cadre de ces pôles prioritaires, en se concentrant sur le cœur de métier de la Confédération: quels seront les buts de leurs efforts, quelles procédures souhaitent-elles conduire et quels résultats se proposent-elles d'obtenir ? Ce n'est que sur la base d'une stratégie définie d'un commun accord entre le MPC et fedpol qu'il sera possible d'apprécier les indices menant à l'ouverture de nouvelles procédures d'après un système de priorités sûr et prometteur.

### 5.4.3 Suppression de doublons

**La procédure pénale fédérale actuellement en vigueur date de 1934 ; elle entraîne des procédures exceptionnellement inefficaces et coûteuses en ressources** (doublons dus à l'instruction préparatoire insérée entre l'instruction et l'accusation, mandats identiques ou similaires donnés à la PJJ par le MPC et l'OJI, participation des procureurs aux auditions de l'OJI, dossier changeant deux fois de mains, pas de mandat de répression). Même à supposer que le degré d'instruction des dossiers passe à plus de 80 ou 90 % au MPC, le juge chargé de l'instruction préparatoire devrait malgré tout prendre connaissance, à chaque fois, de l'ensemble de l'affaire ; il s'agit là d'un doublon inutile.

**La gravité de ce problème** s'impose si l'on considère, entre autre, qu'au 30 juin 2006 60 instructions préparatoires étaient pendantes au total, dans les compétences classiques comme dans les nouvelles, à l'OJI. Si l'on admet qu'un juge d'instruction peut traiter quatre instructions préparatoires par an, il faudrait un an et demi pour venir à bout de ce goulet d'étranglement qui influe sur l'ensemble des travaux subséquents consacrés à l'accusation (10 juges x 4 procédures = 40 procédures/an). Ce calcul approximatif ne tient pas compte des nouvelles demandes d'ouverture d'instructions préparatoires qui émanent régulièrement du MPC.

L'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénal suisse, qui devrait unifier 26 codes de procédure cantonaux divergeant plus ou moins les uns les autres, **supprimera les doublons en question.**

Au cours des dernières années, quatre cantons **sont passés au modèle du ministère public**, donc celui que devrait introduire le nouveau Code de procédure pénal suisse ; ainsi, ce sont aujourd'hui six cantons qui le pratiquent (BS, TI, SG, AI, SO, ZH), tout comme BL qui le suit pour les procédures portant sur la criminalité

économique. Les cantons de Berne et de Zoug sont en train d'anticiper l'introduction de ce modèle.

Le Comité de projet estime qu'il convient de ne pas attendre l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale suisse, laquelle ne devrait pas intervenir, selon lui, avant 2010 ; au contraire, **il faut qu'une solution prenne effet le plus rapidement possible**. Il pourrait s'agir de la mise en vigueur anticipée du nouveau Code de procédure pénale suisse pour la Confédération (parallèlement aux débats du Parlement, il faudrait élaborer une loi sur l'organisation des autorités de poursuite pénale de la Confédération selon les desiderata des articles 13 ss. CPP-CH).

Une autre possibilité serait **d'abandonner l'instruction préparatoire obligatoire**, en la rendant facultative (révision de la PPF sur ce point). Cette réglementation transitoire perdrait sa validité à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale suisse et de ses textes d'introduction ou à l'abrogation de la PPF.

**Le Comité de projet doute toutefois que l'introduction de l'instruction préparatoire facultative soit appropriée**. Même si le MPC devait être l'autorité qui statuerait sur l'ouverture de l'instruction préparatoire, les parties, notamment les prévenus, auraient la possibilité de se pourvoir en recours et de demander à ce qu'une instruction préparatoire ait lieu. Les effets dilatoires seraient alors inévitables.

Quelle que soit la solution qui sera retenue pour abroger le plus rapidement possible la procédure d'instruction préparatoire, il ne faut pas oublier que **les cas pendants à l'OJI devront avoir été liquidés à la date de son entrée en vigueur**, en faisant appel à des juges d'instruction extraordinaires, par exemple.

## 5.5 Structures et organisation

### 5.5.1 Organisation de la conduite des procédures: la procédure envisagée en tant que projet *piloté*

Le Comité de projet a débattu de diverses possibilités, dans le domaine des structures et de l'organisation, qui pourraient permettre **une coopération plus étroite et, partant, mieux appropriée**. Citons par exemple le modèle qui prévoyait que des éléments de la PJF soient affectés, de manière fixe, aux équipes de procureurs, comme cela se fait à Bâle, ou celui qui présenterait un degré de spécialisation plus élevé du fait que l'organisation se ferait selon les délits réprimés. Ces deux modèles ont été rejetés.

Le Comité de projet craint que détacher, de manière durable et systématique, des éléments de la PJF au MPC pourrait conduire à créer une police à deux classes. Selon lui, il faudrait chercher à établir **une coopération étroite** en se fondant sur la stratégie exposée plus haut.

Le Comité de projet estime possible, dans certains domaines comme la répression de la criminalité économique, d'affecter certains collaborateurs, pour une période déterminée, au procureur responsable de la procédure. En outre, il recommande, afin de jeter les bases d'une compréhension réciproque et d'une coopération étroite, que chaque enquêteur de la PJF fasse un stage de six à douze mois dans une équipe de procureur.

Aligner, de manière fixe, l'organisation du MPC et de la PJF **selon des domaines d'infractions définis du point de vue criminologique créerait une spécialisation (domaines d'infractions) au sein d'une autre spécialisation** (juridiction fédérale pour des affaires intercantionales/internationales). En revanche, une spécialisation serait concevable, à titre exceptionnel, dans la répression de la criminalité économique, de même qu'une spécialisation partielle ou le rôle de chef de file (pilotage) dans d'autres domaines.

Mais, en principe, le Comité de projet se prononce **en faveur d'un engagement des ressources qui s'oriente sur les projets et non sur les infractions**. Aujourd'hui déjà, il existe une spécialisation, matérielle et linguistique, qui permet de confier à la personne qu'il faut le traitement du bon dossier. Vu la structure des antennes, une organisation orientée sur les domaines d'infractions reviendrait à créer une spécialisation parallèle, indésirable, sur plusieurs sites ; elle ne pourrait pratiquement pas être mise en œuvre en raison des effectifs limités dont disposent les antennes.

Vu les considérations qui précèdent, le Comité de projet recommande de conduire les grandes procédures complexes (criminalité économique, criminalité organisée, lutte contre le terrorisme) comme des **projets pilotés**. Outre les contraintes légales, les décisions que le MPC et fedpol devront prendre d'un commun accord, en matière de principes directeurs et de stratégie, en seront les bases. De ce fait, les objectifs à moyen terme des autorités de poursuite pénale de la Confédération (orientation, rôles prioritaires) doivent être clairs. Les projets doivent suivre, en principe, ces objectifs.

Les projets demandés par la PJF ou le MPC seront **approuvés au niveau de la direction du MPC et de la PJF dans le sens d'un accord d'engagement (commitment)**. Ceci concerne l'objet de la procédure, la répartition des ressources personnelles et financières des partenaires et des services extérieurs (surveillances

téléphonique, expertises, etc.), l'échéancier et les grands traits de la procédure, etc. Les modifications de projets importantes sont également soumises à l'approbation obligatoire.

La conduite de procédures en tant que projets pilotés exige **d'attribuer, de manière fixe, les collaborateurs au projet considéré**. Le chef du projet que constituera la procédure sera toujours un procureur fédéral. Il disposera de toutes les compétences vis-à-vis des collaborateurs qui lui seront affectés ou subordonnés pour le projet en question. Il sera habilité à donner directement des mandats dans le cadre du projet.

La conduite de grandes procédures en tant que projets pilotés, solution que recommande le Comité de projet, exige beaucoup des responsables, d'autant plus qu'il s'agit le plus souvent **de projets dynamiques**, qui requièrent une planification continue stricte et un controlling institutionnalisé et standardisé. L'élaboration de la stratégie et des principes directeurs, de même que l'approbation du projet au plus haut niveau, constituent des tâches de conduite particulières. Il faudra former les chefs de projets à la gestion de ces derniers.

**Il faut développer plus avant le processus „La procédure pénale envisagée en tant que projet“ déjà en cours au MPC**, en faisant du **pilotage** du projet un élément central et interdisciplinaire. L'engagement des ressources doit se faire dans tous les domaines, même dans celui de l'entraide judiciaire passive, selon la stratégie retenue ; il doit se limiter à l'essentiel et il faut en convenir avec les autres partenaires. Il en va de même des procédures dont les auteurs se trouvent à l'étranger et pour lesquels il ne faut pas compter sur une extradition. Il faut convenir là avec l'autorité étrangère des questions qu'elle souhaite voir aborder.

### **5.5.2 Organisation dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique**

Les cantons continuent, en principe, d'être compétents en matière de criminalité économique. Toutefois, les „dix plus grandes“ procédures complexes devraient être conduites par la Confédération. Citons comme exemples les procédures „Erb“ et „Swissair“ du canton de Zurich ou „Behring“, que la Confédération conduit. Le Comité de projet a examiné une solution impliquant un pool de la Confédération et des cantons, sous une forme à déterminer ; il l'a rejetée car elle ne semblait ni souhaitable, ni réalisable dans un avenir proche.

Du fait de la compétence facultative qu'il prévoit, l'article 340<sup>bis</sup> CP donne la possibilité à la Confédération de déterminer si elle veut ou non conduire une pro-

cédure dans le domaine de la criminalité économique. L'on peut lever cette incertitude en convenant de **conditions cadres entre la Confédération et les cantons**. Il existe déjà un accord de ce genre (working agreement) entre le canton de Zurich et l'antenne de Zurich des autorités de poursuite pénale de la Confédération. C'est la raison pour laquelle il ne s'impose pas, pour l'instant, de remplacer la compétence facultative actuelle par une compétence obligatoire de la Confédération dans le domaine de la criminalité économique.

Du fait que le MPC conduit les „dix plus grandes“ procédures et qu'il soutient l'accusation devant le TPF, il acquiert des connaissances spécifiques, ce qu'il est convenu d'appeler le know-how. Il serait concevable, par souci de pragmatisme, de donner aux cantons, qui continueront à conduire la majorité des procédures, la possibilité de porter une affaire devant le TPF à Bellinzone. Il faudrait pour cela modifier la loi, mais cette formule tiendrait compte du fait que les petits cantons conduisent trop peu de procédures pour acquérir le know-how nécessaire dans le domaine des juges appelés à dire le droit. En outre, l'on pourrait renoncer à créer des tribunaux spéciaux dans les cantons.

### 5.5.3 Antennes

Le Comité de projet s'est aussi demandé s'il était approprié que les autorités de poursuite pénale de la Confédération disposent **d'antennes dans trois cantons**. Outre la suppression des antennes en faveur d'une centralisation intégrale, il serait concevable de restreindre la formule des antennes à la PJF (procureurs à Berne seulement, enquêteurs de la PJF à Berne et dans les antennes).

Le fait que cette formule simplifie considérablement la coopération avec les cantons, notamment pour ce qui est de la formation et du fonctionnement de groupes de travail mixtes, milite en faveur du **maintien des antennes**. La proximité des auteurs des infractions et la possibilité de procéder aux auditions sur place sans perdre de temps (places de détention) sont des avantages supplémentaires. En outre, les antennes facilitent et promeuvent les liens avec les pays voisins dont elles partagent la langue et la culture (Suisse romande/France, Tessin/Italie, Zurich/-Allemagne/Autriche).

L'on a surtout rejeté l'idée de **limiter la formule des antennes à la PJF** parce que pour conduire des procédures pénales comme des projets pilotés, il faut pouvoir disposer d'un site commun pour les équipes de projets.

## 5.6 Variantes possibles pour la mise en œuvre

### 5.6.1 Bref descriptif des variantes

Le Comité de projet a débattu de **six variantes** fondamentalement concevables. Si l'on fait exception des modèles marginaux 1 et 6, ces modèles sont conçus de telle manière qu'ils comportent des tâches dont l'importance est essentielle pour l'efficacité de la poursuite pénale en Suisse.

#### **Modèle 1 „Plan conceptuel 2000“**

Ce modèle part de l'idée que toutes les procédures sont traitées et que les effectifs croissent en fonction des procédures. Le développement de la PJF (Enquêtes) et du MPC (Révision) est poursuivi conformément au Plan conceptuel 2000. Les besoins correspondent aux ressources que prévoyait le plan de projet. ProjEff continue comme précédemment.

#### **Modèle 2: „Concentration des forces“**

Ce modèle concentre les efforts des autorités de poursuite pénale de la Confédération sur les procédures complexes et extensives relevant de la juridiction fédérale proprement dite. Selon ce modèle, la Confédération ne traite plus d'affaires de trafic de drogues d'envergure moyenne. Il est impératif de disposer des objectifs y relatifs (stratégie) et de piloter les procédures comme des projets.

ProjEff se concentre sur les tâches suivantes :

- Criminalité organisée et économique,
- Entraide judiciaire (et procédures pénales en résultant),
- Interlocuteur au niveau international (liens avec l'étranger),
- Blanchiment d'argent (sur annonces MROS),
- Financement du terrorisme,
- Cybercriminalité,
- Corruption,
- Droit pénal accessoire Confédération,
- Compétences classiques,
- Recherches préliminaires/Coordination du domaine art. 340<sup>bis</sup> CP.

**Modèle 3: „Moins la criminalité organisée et économique “**

Ce modèle renonce à traiter la criminalité organisée et économique. Les besoins en ressources sont déterminés par le nombre des procédures et le degré de détail avec lequel elles sont conduites. Il est nécessaire de disposer d'objectifs (stratégie) et de définir les priorités (affectation/réaffectation des ressources).

ProjEff perdue avec les tâches suivantes :

- Entraide judiciaire (et procédures pénales en résultant),
- Interlocuteur au niveau international (liens avec l'étranger),
- Blanchiment d'argent (sur annonces MROS),
- Financement du terrorisme,
- Cybercriminalité,
- Corruption,
- Droit pénal accessoire Confédération,
- Compétences classiques,
- Recherches préliminaires/Coordination du domaine art. 340<sup>bis</sup> CP.

**Modèle 4: „Moins les recherches préliminaires“**

Dans ce modèle, il n'y a pas de recherches préliminaires (= enquêtes préliminaires) de conduites, ni de procédures portant sur la criminalité organisée ou économique. Ces ressorts de la PJF et du MPC, créés par ProjEff, sont supprimés. Le montant des ressources requises est déterminé par le nombre des procédures et par le degré de détail avec lequel elles sont traitées. Il faut disposer d'objectifs (stratégie).

ProjEff perdue avec les tâches suivantes :

- Entraide judiciaire (et procédures pénales en résultant),
- Interlocuteur au niveau international (liens avec l'étranger),
- Blanchiment d'argent (sur annonces MROS),
- Financement du terrorisme,
- Cybercriminalité,
- Corruption,
- Droit pénal accessoire Confédération,
- Compétences classiques.

**Modèle 5: „Moins le blanchiment d'argent “**

Ce modèle renonce, de plus, aux procédures pour blanchiment d'argent et à celles relevant des compétences classiques et du droit pénal accessoire de la Confédération. La PJF et le MPC sont fortement réduits sauf pour les domaines „internationaux“ (entraide internationale). Les domaines voisins sont supprimés (Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent auprès de fedpol, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent auprès de l'Administration fédérale des finances, services de fedpol hors PJF, etc.). La suppression devrait dépasser 50 %.

ProjEff perdue avec les tâches suivantes :

- Entraide judiciaire (et procédures pénales en résultant),
- Interlocuteur au niveau international (liens avec l'étranger),
- Financement du terrorisme,
- Cybercriminalité,
- Corruption,
- Droit pénal accessoire Confédération,
- Compétences classiques.

**Modèle 6: „1999“**

L'activité déployée par la Confédération en matière de poursuite pénale revient à l'état de 1999. La PJF est supprimée, à l'exception des „offices centraux“. Le MPC se contente désormais des compétences classiques. ProjEff et les domaines voisins (Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent auprès de fedpol, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent auprès de l'Administration fédérale des finances, etc.) sont supprimés.

**5.6.2 Appréciation**

Le Comité de projet estime que **les modèles marginaux 1 („Plan conceptuel 2000“) et 6 („1999“) sont réalisables, mais inappropriés**. C'est pourquoi ils ne seront pas pris en compte dans l'appréciation des grands traits des modèles considérés que vous trouverez ci-dessous.

La philosophie du **modèle 1** et du Plan conceptuel de l'an 2000, à savoir „En faire le plus possible“ est compréhensible si l'on se replace dans la situation de 1999, avec le besoin ressenti à l'époque de construire quelque chose de totalement neuf. Mais, le Comité de projet estime que, dans l'optique actuelle et au vu des expériences faites depuis lors, l'on devrait s'orienter vers un modèle axé sur les rôles prioritaires,

qui soit spécifiquement aligné sur l'efficacité de la poursuite judiciaire, tout en se contentant des ressources que permet aujourd'hui la pression financière.

Le **modèle 6** recréerait la situation insatisfaisante et problématique qui avait conduit à la naissance du projet d'efficacité. Les efforts consentis et les ressources engagées jusqu'à présent l'auraient été en vain. La poursuite pénale s'en trouverait pratiquement abrogée au niveau fédéral, avec toutes les conséquences négatives que cela comporte (incompréhension de l'étranger, maillon manquant dans la chaîne, perte d'image et faux signal, abandon du terrain à la criminalité internationale).

Le **modèle 2** („*Concentration des forces*“) confie fondamentalement aux cantons la compétence de la poursuite pénale. Ce n'est que dans des domaines bien déterminés que la Confédération intervient, et ce seulement pour des affaires complexes et extensives. L'on garantit ainsi que „les gens qu'il faut font ce qu'il faut“. Les principes de la subsidiarité (canton ou Confédération ?), de l'efficacité (que fait-on ?) et de l'efficience (comment le fait-on ?) sont ainsi respectés.

Le **modèle 3** („*Moins la criminalité organisée et économique*“) est plus mince ; dans une certaine mesure, il met l'accent sur l'aspect préventif (recherches préliminaires; élucidation d'éléments et d'indices en amont). L'on peut ainsi orienter dans la „bonne direction“ la conduite de la procédure, concentrée essentiellement sur l'entraide judiciaire et le blanchiment d'argent. Toutefois, il faudra là aussi veiller, à l'aide de la définition d'objectifs et de priorités, à ce que „les choses ne débordent pas“.

Le **modèle 4** („*Moins les recherches préliminaires*“) renonce à l'aspect préventif; il ne place que la réputation et les besoins de la place financière suisse en sécurité et en moralité (blanchiment d'argent, entraide judiciaire) au cœur des préoccupations. Il tient compte, en outre, du droit pénal accessoire et des compétences classiques de la Confédération. La Confédération a accumulé de multiples et précieuses expériences dans ces domaines ; il serait dommage de les perdre.

Le **modèle 5** („*Moins le blanchiment d'argent*“) est celui qui impose le plus de restrictions. Il évite de supprimer un maillon dans la chaîne que constitue la poursuite pénale au niveau international (entraide judiciaire). Mais, il laisse une lacune de taille dans la chaîne de la poursuite pénale au niveau national, du fait qu'il ne tient pas compte de ces besoins ou qu'il ne le fait que partiellement en prévoyant une fonction de coordination dans le domaine policier. Il est donc difficile de rejeter l'impression qu'il est incomplet ou unilatéral.

## 5.7 Finances et personnel

La conduite des procédures pénales comme des projets pilotés, que propose le Comité de projet, est en principe concevable **avec toutes les variantes possibles de ressources** (à l'exception d'une dotation qui irait en dessous de la masse critique). Toutefois, le nombre des procédures qui peuvent être conduites dépend de l'attribution des ressources. Plus l'on dispose d'effectifs spécialisés et de moyens financiers, plus le nombre des procédures que l'on peut traiter est élevé.

Le Comité de projet **a examiné, en détail, trois scénarios en matière de ressources** : réduction (crédit ProjEff actuel moins 20 %), statu quo (crédit ProjEff actuel inchangé), renforcement (crédit ProjEff actuel plus 20 %).

Il est parvenu à la conclusion que **rien ne permet de conclure qu'il faille impérativement renforcer, sans attendre, les structures** au vu des documents dont il disposait (analyse de l'état actuel) et au vu de la simplification du déroulement de la procédure qu'allait bientôt entraîner le nouveau code de procédure pénale suisse (abandon de l'instruction préparatoire).

Cependant, il part de l'idée que **les ressources libérées** par la suppression de l'Office des juges d'instruction fédéraux **seront affectées à la conduite des procédures**, dans le domaine de la révision, mais aussi dans celui des enquêtes.

**De même, le Comité de projet exclut la variante de la réduction**, car l'on tomberait alors en dessous de la limite critique. Il serait impossible, entre autre, d'acquérir et de garder le know-how requis et d'entretenir un partenariat fiable avec l'étranger. Il faudrait soit faire supporter le fardeau par les cantons, soit renoncer, dans une trop forte mesure, à traiter des affaires en dépit de l'obligation de le faire.

**Le Comité de projet reconnaît** l'existence d'un déficit en personnel dans le domaine des enquêtes, déficit signalé par la PJF ; il a été provoqué par un recrutement frileux et les mandats de l'OJI qu'elle a dû exécuter alors qu'ils n'étaient pas prévus. Il lui faut admettre que le domaine des experts financiers du MPC n'a pas encore atteint un niveau de développement suffisant de ses structures et qu'il ne dispose pas partout du know-how requis pour réaliser un pool.

Mais, le Comité de projet part de l'idée **qu'il est possible de compenser ces déficits, à moyen terme, en mettant en œuvre la conversion proposée** (centralisation des experts financiers MPC/PJF auprès du MPC, amincissement des organigrammes, raccourcissements des voies hiérarchiques, concentration des services juridiques, des services d'état-major et d'intendance, suppression de l'instruction préparatoire et réinvestissement des moyens financiers, etc.). Pour ce

qui est du renforcement du domaine directement consacré aux enquêtes, il voit un certain potentiel dans les 92 postes ProjEff pourvus à fedpol en dehors de la PJF. L'on pourrait les utiliser pour créer des postes supplémentaires d'enquêteurs, par exemple au fil et à mesure des départs naturels.

La mise en œuvre du catalogue de compétences exposé au chapitre 5.3 se traduit, pour la poursuite pénale de la Confédération, par un accroissement comme par une réduction de ses charges. Même s'il n'est pas possible de quantifier ces dernières aujourd'hui, le Comité de projet estime que la conversion proposée **devrait être réalisable avec les ressources existantes, du moins dans une première phase**. Certes, le traitement détaillé des types d'infractions que visait ProjEff à l'origine stagnerait. La poursuite pénale resterait, au niveau fédéral, „une poursuite pénale axée sur des pôles prioritaires“, mais c'est bien là la direction qu'il faut prendre et qui correspond à la répartition fondamentale des compétences entre la Confédération et les cantons.

Il résulte de la **concentration des forces** proposée un fort accroissement des charges dans le domaine de la criminalité économique (les „dix plus grandes affaires“ à la Confédération) ainsi qu'un accroissement des charges dans le domaine du blanchiment d'argent (toutes les annonces MROS à la Confédération) et dans celui de l'entraide judiciaire (la plupart des procédures à la Confédération). En revanche, il y a décharge du fait de l'abandon de procédures dans le domaine des accidents d'aéronefs (tous auprès des cantons). Une décharge supplémentaire pourrait intervenir, dans l'hypothèse d'une modification de la loi, dans le domaine des „affaires de masse“ (compétences classiques) en raison du transfert de compétences aux cantons.

Des **modifications intervenant dans le domaine de l'instruction préparatoire** (degré d'instruction 80/90 %, abandon de la participation du MPC aux auditions de l'OJI, facilitation de l'accusation du fait d'un degré d'instruction plus élevé) devraient conduire à une baisse des charges. L'abandon de l'instruction préparatoire, par la modification anticipée de la procédure pénale fédérale, devrait se traduire par une forte baisse de la charge de travail.

**La conduite des procédures comme des projets pilotés** et l'adaptation des structures et de l'organisation qui en résultent (optimisation et synergie) devrait entraîner une forte baisse de la charge. De plus, l'abandon des affaires de stupéfiants d'importance moyenne apporte une grande décharge.

Ce n'est qu'après un certain temps, une fois que l'on aura réalisé la conversion et que l'on aura procédé à une certaine consolidation, que pourra dire si, comme on le pense aujourd'hui, ces hausses et ces baisses de la charge de travail s'équilibreront

effectivement sur une longue période de temps. Mais, en fin de compte, il faudra parvenir à un équilibre en prenant les mesures adéquates.

## 6. Résumé des recommandations

Le Comité de projet **recommande de poursuivre ProjEff** sur la base du modèle 2 („*Concentration des forces*“) décrit plus haut. Certes, il s’agit d’un modèle exigeant, mais c’est aussi celui qui promet d’avoir le meilleur effet pour le renforcement de la poursuite pénale. Il comprend les domaines de l’entraide judiciaire active et passive, la lutte contre le terrorisme à l’échelon international, le blanchiment d’argent, de même que la criminalité organisée et économique, l’accent étant mis sur cette dernière. La coordination intercantonale und internationale, les recherches préliminaires dans le domaine de l’article 340<sup>bis</sup> CP, le droit pénal accessoire de la Confédération et les compétences classiques.

La Confédération devrait conduire les procédures qui ont des ramifications en Suisse ou des liens avec elle, ou qui concernent plusieurs cantons, lorsque les délits principaux ou accessoires ont été commis, pour une large part, hors de Suisse et que leur répression requiert de bonnes relations avec l’étranger. Les procédures pénales au niveau fédéral doivent **être subordonnées à une stratégie générale et conduites comme des projets**. Il faut modifier l’organisation des domaines existants (MPC, PJF) et former les directeurs de procédure et les responsables (gestion de projets).

Il faut prévoir **le budget actuel (sans autres réductions)** comme base de ressources.

Il faut mettre en œuvre la conversion nécessaire, **de manière interdisciplinaire et coordonnée**, selon la réorientation esquissée. Il en résulte les phases suivantes, exprimées en style télégraphique, lesquelles devront faire partie d’un concept de détail :

### **Suppression la plus rapide possible de l’instruction préparatoire**

- Mise en œuvre immédiate de la modification anticipée de la procédure pénale fédérale aux fins de supprimer l’instruction préparatoire
- Planification de la mise en œuvre des „Incidences du nouveau Code de procédure pénale“ (Abrogation Instruction préparatoire /Office des juges d’instruction fédéraux, Marche à suivre/réalisation, nouvelle affectation des ressources)

### **Concentration des forces**

- Elaboration d’une stratégie des autorités de poursuite pénale de la Confédération
- Définition/Grandes lignes de la reprise d’une fonction de coordination au niveau intercantonal et international

- Elucidation d'autres questions; emplacement du MROS dans fedpol et du domaine de l'entraide judiciaire de l'Office fédéral de la justice.

### **Conduite des procédures pénales comme des projets pilotés**

- Détermination d'un processus (interdisciplinaire) „La procédure pénale envisagée en tant que projet piloté“ (élargissement, approfondissement et consolidation de la marche actuellement suivie par le MPC)
- Formation des responsables (gestion de projets)
- Poursuite ciblée (centralisée) de la formation

### **Organisation et structure**

- Simplification de l'organisation (hiérarchie moins développée, voies hiérarchiques plus courtes, etc.)
- Planification/mise en œuvre de la centralisation du domaine des experts financiers au MPC et du service juridique, des services d'état-major et d'intendance MPC, fedpol/PJF
- Rassemblement des six sites de Berne (PJF)
- Création d'une loi sur la police pour la PJF (uniformisation des prescriptions)
- Introduction d'une statistique globale des procédures

## 7. Conclusion

Le mandat du DJPF était d'élaborer une analyse de la situation de la poursuite pénale au niveau fédéral et de rédiger des recommandations pour la suite qu'il allait falloir donner au projet à l'échéance du temps d'arrêt. Le Secrétaire général du DFJP, Walter Eberle, responsable du projet, a laissé au Comité de projet toute la liberté requise dans le cadre de ce mandat ; il a mis les ressources nécessaires à sa disposition. Je remercie tous ceux qui ont apporté leur soutien à notre travail, sous quelque forme que ce soit.

Il faut espérer que le présent rapport contribuera à aménager la poursuite pénale au niveau fédéral d'une manière qui reflète la place importante qui est la sienne dans la poursuite pénale suisse.

Zoug, le 31 août 2006

Pour le Comité de projet:

Hanspeter Uster, Président

## 8. Annexe (statistique)

### 8.1 Procédures

#### Nouvelles procédures complexes au MPC (Concept 2000 et état actuel) Nouvelles compétences (ProjEff)

Domaine <sup>18</sup>	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	Eff.	Plan	eff.
CE	2	6	3	3	4	1	5	---	6	comme 2004/5	7	comme 2004/5	8	comme 2004/5
CO	24	30	32	28	41	26	49	28	57		65		73	
EEJ	8	11	9	15	10	24	11	29	12		13		14	
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>55</b>	<b>51</b>	<b>65</b>	<b>57</b>	<b>75</b>	<b>50</b>	<b>85</b>	<b>50</b>	<b>95</b>	<b>50</b>
Différence	+ 13		+ 2		- 4		- 8		- 25		- 35		- 45	

#### Procédures complexes pendantes au MPC (Concept 2000 et état actuel) Nouvelles compétences (ProjEff)

Domaine	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.	Plan	eff.
CE	2	saisie non uniforme	5	saisie non uniforme	7	6	9	5	11	comme 2004/5	13	comme 2004/5	15	comme 2004/5
CO	24		56		73	52	89	46	105		121		137	
EEJ	8		17		19	33	21	30	23		25		27	
<b>Total</b>	<b>34</b>		<b>78</b>		<b>99</b>	<b>91</b>	<b>119</b>	<b>81</b>	<b>139</b>		<b>75</b>		<b>159</b>	
Différence					- 8		- 38		- 64		- 84		- 104	

#### Nouvelles procédures non complexes et recherches préliminaires pendantes au MPC (Etat actuel) Nouvelles compétences (ProjEff)

Domaine	(31.12.) 2003		(31.12.) 2004		(31.12.) 2005	
	nouv.	pendantes	nouv.	pendantes	nouv.	pendantes
Procédures non complexes	non saisiés	171	169	192	147	184
Recherches préliminaires	non saisiés	106	non saisiés	73	non saisiés	56

#### Instructions préparatoires pendantes à l'OJI (Etat actuel) Actes d'accusation transmis au TPF (Etat actuel)

Domaine	(31.12.) 2003		(31.12.) 2004		(31.12.) 2005	
	pend.	susp.	pend.	susp.	pend.	susp.
<b>Instructions préparatoires</b>						
Nouvelles compétences (ProjEff)	13	non saisiés	32	non saisiés	31	
Compétences classiques	7		16		18	
Compétences nouvelles (ProjEff) et classiques	---		---		---	5
<b>Total</b>	<b>20</b>		<b>48</b>		<b>54</b>	
<b>Actes d'accusation</b>	<b>transmis</b>		<b>transmis</b>		<b>transmis</b>	
Compétences nouvelles (ProjEff) et classiques	<b>1</b>		<b>6</b>		<b>7</b>	

<sup>18</sup> CE (criminalité économique), CO (criminalité organisée, blanchiment d'argent, financement du terrorisme, génocide, corruption), EEJ (exécution de l'entraide judiciaire).

## 8.2 Personnel

### Développement total des postes ProjEff (plan et état actuel)

Plan / Etat	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Nombre de postes selon plan</b>					
Concept 2000	326	131	84	--	--
Supplément 2002	58	--	--	--	--
Planification continue 2003	--	--	114	149	138
<b>Total prévu par plan (par an)</b>	<b>326</b>	<b>131</b>	<b>198</b>	<b>149</b>	<b>138</b>
<b>Total prévu par plan (cumulé)</b>	<b>326</b>	<b>457</b>	<b>655</b>	<b>804</b>	<b>942</b>
<b>Etat des postes au total (par an)</b>	<b>321,6</b>	<b>471,3</b>	<b>531,5</b>	<b>577,5</b>	<b>577,5</b>
Déficit/Surcroît	- 4,4	+ 14,3	- 123,5	- 226,5	- 364,5
Différence en %	- 1%	+ 3%	- 19%	- 28%	- 38%

### Développement des postes ProjEff par domaine (plan et état actuel) au 31.12.2005

Plan / Etat	MPC	fedpol PJJ	fedpol reste	OJI	CSI	Total
Concept 2000, Supplément 2002	83	321	97	25	15	541
Planification continue 2003	32	160	68	3	--	263
<b>Nombre de postes selon plan</b>	<b>115</b>	<b>481</b>	<b>165</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>804</b>
<b>Etat des postes</b>	<b>85,2</b>	<b>360,3</b>	<b>91,8</b>	<b>26,2</b>	<b>14</b>	<b>577,5</b>
Déficit	29,8	120,7	73,2	1,8	1	226,5
Différence en %	- 26%	- 25%	- 44%	- 6%	- 6%	- 28%

### MPC, postes ProjEff, état au 31.12.2005

Fonction	Nombre
Procureurs	21
Procureurs suppléants	7
Procureurs assistants	16
Greffiers	23
Services/Spécialistes	11
Experts économiques et financiers	7
<b>Total</b>	<b>85</b>

### Police judiciaire fédérale, postes ProjEff (Enquêtes), Etat au 31.12.2005

Domaine	Postes
Officiers d'enquête	5,0
Chefs de commissariat suppléants	20,0
Enquêteurs	107,8
Pré-enquêteurs	22,0
Enquêteurs financiers	8,0
Experts économiques	4,9
Collaborateurs	12,2
<b>Total pour enquêtes directes</b>	<b>179,9</b>
Spécialistes en observation et en systèmes, installations mobiles, police scientifique, analystes TED etc.	114,4
<b>Total soutien des enquêtes</b>	<b>114,4</b>
<b>Total du domaine des enquêtes</b>	<b>294,3</b>

## Office fédéral de la police, postes ProjEff hors PJF, état au 31.12.2005

Domaine	
Direction/Etat-major	13,9
Ressources	32,3
Service d'analyse et de prévention	17,6
Service fédéral de sécurité	19,2
Services	8,8
<b>Total</b>	<b>91,8</b>

## 8.3 Finances

## Crédit total ProjEff (MPC, fedpol, OJI, CSI) 2002-2008 (Etat au 31.12.2005)

	En millions de CHF						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Requête après calcul 2000/2001	60,37	100,72	--	--	--	--	--
./ adaptat. budgétaires	10,40	11,55	--	--	--	--	--
<b>Budgets autorisés</b>	<b>49,97</b>	<b>89,17</b>	--	--	--	--	--
Requête après nouveau calcul 2002/2003	--	--	114,17	127,02	142,44	142,44	142,44
./ Progr. d'allègement 03 (Temps d'arrêt)	--	--	--	13,00	28,00	--	--
<b>Budget après progr. d'allègement 03</b>	--	--	<b>114,17</b>	<b>114,02</b>	<b>114,44</b>	--	--
./ adaptat. budgétaires (PAT inclus)	--	--	5,92	1,66	2,66	33,81	35,61
<b>Budgets et plans financiers autorisés</b>	--	--	<b>108,25</b>	<b>112,36</b>	<b>111,78</b>	<b>108,63</b>	<b>106,83</b>

## Budgets et plans financiers autorisés ProjEff par partenaire 2002-2008 (Etat au 31.12.2005)

	En millions de CHF						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ministère public de la Confédération	10,36	17,48	23,25	23,97	24,38	24,71	24,20
Office fédéral de la police	35,98	64,63	77,79	81,19	79,55	76,02	74,69
Centre de services informatiques DFJP	1,05	3,14	2,29	2,25	2,25	2,22	2,22
Office fédéral des juges d'instruction	2,58	3,92	4,92	4,95	5,60	5,68	5,72
<b>Total</b>	<b>49,97</b>	<b>89,17</b>	<b>108,25</b>	<b>112,36</b>	<b>111,78</b>	<b>108,63</b>	<b>106,83</b>



Herrn  
Walter Eberle, Generalsekretär  
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zug, 27. September 2006

### **Unsere Besprechung vom 20. September 2006: Beantwortung Ihrer Fragen**

Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Gerne beantworte ich Ihnen die Fragen, die Sie als Projektverantwortlicher zusammen mit der Leiterin des Inspektorates des Generalsekretariates EJPD, Beatrice Meli, mir an unserer Besprechung vom 20. September 2006 in Ihrem Büro stellten.

Zu den Definitionsfragen finden Sie in den Beilagen zum Bericht der Arbeitsgruppe "*Strukturen/Organisation*" die entsprechenden ausführlichen Unterlagen zu den Bereichen "*Komplexes Verfahren*" (Beilage 10) und "*Strafverfahren als Projekt*" (Beilage 13).

Zur Frage, wo der Unterschied liegt zwischen dem bisherigen Ablauf "*Strafverfahren als Projekt*" und dem vom Projektausschuss vorgeschlagenen "*Strafverfahren als **gesteuerte** Projekte*" kann ich Ihnen meine mündlichen Ausführungen an unserer Besprechung in Absprache mit den externen Mitgliedern des Projektausschusses wie folgt zusammenfassen:

"*Strafverfahren als Projekt*" ist eine Vorgehensweise, welche sich auf den einzelnen Fall bezieht; sie wird - in unterschiedlicher Intensität - von den Staatsanwälten des Bundes bereits heute angewendet. Aufgrund der Erkenntnisse unserer Projektarbeit haben wir jedoch festgestellt, dass es eine wesentlich stärkere Steuerung und Planung der Ressourcen auf Führungsebene braucht. Wie an verschiedenen Stellen unseres Berichtes ausgeführt, ist der Personaleinsatz für den betreffenden Staatsanwalt nicht immer wie notwendig planbar, weil aufgrund anderer Bedürfnisse die BKP Personalressourcen in anderen Bereichen oder für Arbeiten in anderen Verfahren benötigt. Das führt immer wieder zu Diskussionen über den Ressourceneinsatz zwischen dem zuständigen Staatsanwalt und den Verantwortlichen der BKP, was aufgrund der Hierarchisierung namentlich der BKP teils komplizierte und zeitintensive Entscheidungswege zur Folge hat und die Effizienz schmälert.

Deshalb schlagen wir mit dem Modell "*Strafverfahren als **gesteuerte Projekte***" in Ergänzung - und nicht an Stelle - des Modells "*Strafverfahren als Projekt*" folgendes vor:

Die Leitungen von Bundesanwaltschaft und fedpol/BKP erarbeiten vorerst eine gemeinsame Strategie über die mittelfristige Zielsetzung und Ausrichtung der Strafverfolgung des Bundes. Gestützt darauf entscheiden sie dann einzelfallweise, welche komplexen Fälle tatsächlich in die Bundeskompetenz gehören und überhaupt angepackt werden sollen. Ebenfalls gemeinsam wird daraufhin für jeden einzelnen Fall, der bearbeitet werden soll, von den Leitungen Bundesanwaltschaft und BKP entschieden, welche Ressourcen (Personal, Finanzen) verbindlich zuzuteilen sind. Das hat namentlich auch eine Zuteilung von BKP-Ermittlern zu einzelnen Verfahren zur Folge.

Das Modell "*Strafverfahren als **gesteuerte Projekte***" kann nur funktionieren, wenn die Leitungen von Bundesanwaltschaft und fedpol/BKP ihre Führungsverantwortung mit gemeinsamen Entscheiden wahrnehmen, und zwar auf der strategischen und auch auf der Ressourcenebene. Zudem erhöht dieses Vorgehen auch die Planungssicherheit für den zuständigen Staatsanwalt, aber auch dessen Verantwortung. Auf seiner Ebene muss die bereits bisher vorgeschriebene Vorgehensweise "*Strafverfahren als Projekt*" konsequent umgesetzt und weitergeführt werden.

Der Projektausschuss ist überzeugt, dass mit diesen Massnahmen Effektivität wie Effizienz erhöht werden können, nicht zuletzt deshalb, weil energieraubende Reibungsverluste und Diskussionen um Ressourcen und verschieden gesetzte Prioritäten der Vergangenheit angehören müssen.

Auch aus diesem Grund ist das heutige Budget eine ausreichende Grundlage für die Fortsetzung des Projektes EffVor im Rahmen des von uns vorgeschlagenen Umbaus. Mit "heutigem Budget" meint der Projektausschuss den Voranschlag 2006 (Gesamtkredit EffVor von Fr. 111,78 Mio., inkl. URA).

Ich danke Ihnen, wenn Sie dieses Schreiben als Anhang unserem Bericht vom 31. August 2006 beifügen können.

Für ergänzende Auskünfte stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Hanspeter Uster  
Vorsitzender Projektausschuss

**Kopie an**  
Externe Mitglieder Projektausschuss